This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

LUIS M. DRAGO

Emprunts d'etat.

147
3015

HARVARD
LAW
LIBRARY.
1907

7
915

B & June 1920

HARVARD LAW LIBRARY

Gift of

James Munson Barnard

and

Augusta Barnard

RECEIVED Dec. 9. 1919

LES

EMPRUNTS D'ÉTAT

ET LEURS RAPPORTS

AVEC LA POLITIQUE INTERNATIONALE

PAR

LUIS M. DRAGO

ANCIEN MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE ARGENTINE

EXTRAIT DE LA *REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1907

DEC 9 1919

A. de LAPRADELLE et N. POLITIS

PROFESSEURS AUX UNIVERSITÉS DE GRENOBLE ET DE POITIERS
ASSOCIÉS DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

RECUEIL
DES
ARBITRAGES INTERNATIONAUX

TOME PREMIER. — **1798-1855**

Préface de M. Louis RENAULT

Le Recueil des Arbitrages Internationaux comprendra les affaires du XIXe siècle, nettement séparées en trois périodes distinctes. — Première période 1798 à 1872 (affaire de l'Alabama); deuxième période 1872 à 1893 (affaire des pêcheries de Behring); troisième période 1893 à 1899 (Conférence de La Haye).

La quatrième période sera consacrée aux Arbitrages contemporains.

Prix du vol. I (1798-1855) : **60 fr.** *net*; = £ 2. 8 s. *net*; = $ 12 *net*; = Marks 48 *net*.

Payement par chèque ou mandat-poste, à l'ordre de M. **A. Pedone**, 13, rue Soufflot, **Paris** (Ve).

COMPTE-RENDU

Après les résolutions votées en 1899 par la Conférence de la Paix, l'**Arbitrage international** est apparu vraiment comme le moyen normal de solution des conflits entre les Etats et il est entré, on peut le dire, dans la voie judiciaire. C'est donc une très heureuse pensée que de faire pour les décisions arbitrales du droit des gens ce qui existe depuis longtemps déjà pour les sentences du droit privé ou du droit administratif : un recueil qui les réunisse et en donne une appréciation doctrinale. Mais cette œuvre représentait un énorme labeur.

Pour les arbitrages du commencement du XIXe siècle, on n'avait guère que le texte de la sentence souvent peu explicite, souvent même non motivée : pour les étudier, il fallait donc se procurer des indications complètes sur les faits qui leur avaient donné naissance et sur les négociations et les discussions qui les avaient accompagnés : d'où la nécessité de recherches considérables et difficiles dans les archives publiques, les documents parlementaires, les correspondances diplomatiques.

La tâche, pour être d'un ordre différent, n'est point moins ardue en ce qui regarde les arbitrages d'une date plus récente ; ici ce n'est plus la rareté des documents, c'est plutôt leur multiplicité qui rend la besogne ingrate : les procédures sont encombrées de mémoires, de contre-mémoires, d'arguments étendus et compliqués où il n'est pas toujours aisé de trouver le fil conducteur. C'est à mettre en œuvre tous ces matériaux, pour la période de 1790 à 1855 (*premier volume* du **Recueil des Arbitrages internationaux**), que se sont appliqués les deux savants professeurs.

Chacune des études dont se compose le volume, et qui a trait à un arbitrage spécial, débute par un exposé des faits des plus clairement établis, avec de nombreuses références ; les péripéties du litige, les questions soulevées, sont ensuite indiquées d'une façon très nette. Après cela, vient le texte de la sentence arbitrale, qui est lui-même

LES EMPRUNTS D'ÉTAT

ET

LEURS RAPPORTS AVEC LA POLITIQUE INTERNATIONALE [1]

La République argentine ressentit une profonde émotion, ainsi que l'Amérique latine tout entière, lorsqu'en décembre 1902 l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie prirent de rigoureuses mesures militaires contre le Vénézuéla en vue du recouvrement de créances d'ordres divers. Certaines des réclamations de ces puissances provenaient de contrats définis, d'autres de préjudices matériels que leurs sujets auraient soufferts à la suite des commotions révolutionnaires et des guerres civiles auxquelles la malheureuse République avait été en proie. On y faisait figurer en outre les services arriérés d'une dette étrangère représentée par des bons ou titres dont l'émission avait eu pour objet la construction de chemins de fer et divers autres travaux publics.

Les actes de coercition revêtirent aussitôt un caractère d'extrême violence. L'escadre du Vénézuéla fut prise de vive force, les ports de la Guayra, Puerto-Cabello et Maracaïbo furent bombardés, et un blocus sévère fut établi le long des côtes (2).

I

Ce fut dans ces moments de véritable consternation pour l'Amérique, que le ministre argentin accrédité à Washington reçut de son gouvernement la Note du 29 décembre 1902 (3), qui a eu la rare fortune de sus-

(1) Cette étude a été écrite spécialement pour la *Revue générale de droit international public*. Rédigée en espagnol, elle a été, à Buenos-Aires, traduite en français sous les yeux de l'auteur par M. Alfred Ebelot.

(2) Les antécédents politiques et les négociations diplomatiques qui ont abouti au conflit vénézuélien ont fait l'objet d'un excellent article publié dans cette *Revue*, t. XI (1904), p. 362 et suiv., par M. Jules Basdevant.— V. également : Drago, *La Republica argentina y el caso de Venezuela*, p. 312 et suiv., où l'on trouvera la reproduction des documents officiels publiés dans *Papers relating to the foreign relations of the United States* ; Drago, *Cobro coercitivo de deudas publicas*, Buenos-Aires, 1906.

(3) V. le texte original de la Note du 29 décembre 1902, envoyée par le gouvernement argentin à son représentant à Washington, dans Drago, *Cobro coercitivo de deudas publicas*.— En voici la traduction française (publiée par la légation argentine à Paris) :

« Buenos-Aires, le 29 décembre 1902. — Monsieur le ministre, — J'ai reçu la dépêche

citer des controverses fort animées et des débats d'une haute importance, dont l'intérêt est bien loin d'être épuisé. Cette Note avait pour

de Votre Excellence, en date du 20 de ce mois, concernant les événements survenus dernièrement entre le gouvernement de la République du Vénézuéla et ceux de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne. — D'après les informations de Votre Excellence, l'origine du conflit doit être attribuée, en partie, à des préjudices subis par des sujets de nations réclamantes, pendant les révolutions et les guerres dont le territoire de ladite République a été récemment le théâtre, et en partie également par le non-payement, à son heure, de certains services de la Dette extérieure de l'Etat. — Abstraction faite du premier chef de ces réclamations, dont la juste appréciation doit être toujours présidée par l'examen des lois des pays respectifs, ce gouvernement estime opportun de transmettre à Votre Excellence quelques considérations que ces événements lui ont suggérées relatives au recouvrement compulsif de la Dette publique. — On remarque tout d'abord, à ce sujet, que le capitaliste qui avance son argent à un État étranger tient toujours compte des ressources du pays où il va opérer et du plus ou moins de probabilités qu'il y a que les engagements passés soient exécutés sans encombre. — A chaque gouvernement échoit, à ce titre, un crédit différent, selon son degré de civilisation et de culture et sa manière de procéder dans les affaires. Ces circonstances sont pesées et mesurées avant que de négocier un emprunt, pour le traiter dans des conditions plus ou moins onéreuses, d'après les renseignements que les banquiers prêteurs possèdent en ce sens. — En outre, le créancier n'ignore pas qu'il a traité avec une entité souveraine, et l'une des conditions propres à toute souveraineté est que nul procédé exécutoire (*a*) ne peut être ni initié ni accompli contre elle, parce que ce mode de recouvrement compromettrait son existence même et ferait disparaître l'indépendance et l'action du gouvernement respectif. — Parmi les principes fondamentaux du droit public international que l'humanité a consacrés, un des plus précieux est celui qui détermine que tous les États, quelle que soit la force dont ils disposent, sont des entités parfaitement égales entre elles et ayant réciproquement droit aux mêmes considérations et aux mêmes respects. — La reconnaissance de la dette, la liquidation de son montant peuvent et doivent être faites par la nation sans détriment de ses droits primordiaux comme entité souveraine ; mais le recouvrement compulsif et immédiat, à un moment donné, au moyen de la force, entraînerait la ruine des nations les plus faibles et l'absorption d'un gouvernement, avec toutes les facultés qui lui sont inhérentes, par les puissants de la terre. — Tout autre est le caractère des principes proclamés dans ce continent américain. « Les contrats passés entre une nation et des personnalités privées sont obligatoires selon la conscience du Souverain et ne peuvent être l'objet de force compulsive », a dit l'illustre Hamilton. Il ne confère aucun droit d'action en dehors de la volonté souveraine. — Les États-Unis ont été très loin dans ce sens. Le onzième amendement de leur Constitution établit, en effet, avec l'assentiment unanime du peuple, que le pouvoir judiciaire de la nation n'a pas qualité pour connaître des litiges de loi ou d'équité intentés contre l'un des États unis par des citoyens d'un autre Etat ou par des citoyens ou des sujets d'un État étranger. — La République argentine a déclaré ses provinces susceptibles d'être demandées en justice et a même consacré le principe que la nation fût éventuellement appelée, devant la Cour suprême, à répondre de l'exécution des traités passés avec les particuliers. — Mais ce qu'elle n'a pas établi, ce qu'elle ne saurait d'aucune façon admettre, c'est que le montant de sa dette éventuelle, une fois déterminé par sentence, on la prive de la faculté de choisir le mode et le temps d'effectuer un payement dans lequel elle est, pour le moins, aussi intéressée que le créancier lui-même, parce qu'il y va du crédit et de l'honneur de tout un peuple. — Ce n'est, en aucune manière, la défense de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire. C'est tout simplement la protection due à la dignité de l'entité publique internationale qui ne peut être ainsi entraînée à la guerre, au préjudice

(*a*) La traduction est ici défectueuse ; il faut lire : *nulle procédure exécutoire.*

but d'appeler l'attention du gouvernement des États-Unis sur le péril dont se trouvaient menacées la paix et la sécurité du continent américain

des nobles fins qui déterminent l'existence et la liberté des nations. — La reconnaissance de la Dette publique, l'obligation définie de la payer n'est nullement une déclaration sans valeur par le seul fait que le recouvrement ne puisse pas s'effectuer par la voie de la violence. — L'État subsiste en sa qualité et, tôt ou tard, les situations obscures sont résolues, les ressources s'accroissent, les communes aspirations d'équité et de justice prévalent, et l'on donne satisfaction aux engagements les plus en retard. — Dès lors, la sentence déclarant l'obligation de payer la dette, rendue par les tribunaux du pays ou par ceux de l'arbitrage international, aspiration constante vers la justice qui fonde les relations politiques entre les peuples, cette sentence, dis-je, constitue un titre indiscutable qui ne saurait être comparé au droit incertain de celui dont les créances ne sont pas reconnues et qui se place dans le cas d'en appeler à la force pour obtenir satisfaction. — Ces sentiments de justice, de loyauté et d'honneur sont ceux qui animent le peuple argentin et ont inspiré de tout temps sa politique. Votre Excellence comprendra qu'il se soit ému en apprenant que le non-payement des services de la Dette publique du Vénézuéla s'indique comme une des causes déterminantes de la prise de sa flotte, du bombardement d'un de ses ports et du blocus de guerre rigoureusement établi sur ses côtes. Si ces procédés devaient être définitivement adoptés, ils établiraient un dangereux précédent pour la sécurité et pour la paix des nations de cette partie de l'Amérique.— Le recouvrement *manu militari* des emprunts implique l'occupation territoriale, laquelle suppose la suppression ou la subordination des gouvernements. — Cette situation contrarie ouvertement les principes maintes fois proclamés par les nations de l'Amérique et particulièrement la doctrine de Monroe, si efficacement soutenue et défendue, en tout temps, par les États-Unis, doctrine à laquelle la République argentine a déjà adhéré implicitement. — Les principes énoncés dans le mémorable Message du 2 décembre 1823 contiennent deux grandes déclarations qui ont particulièrement trait à ces Républiques, savoir : « Les continents américains ne pourront désormais servir de champ à la colonisation future des nations européennes et, l'indépendance des nations de l'Amérique ayant été reconnue, on ne pourra regarder l'intervention d'un pouvoir européen dans le but de les opprimer ou de contrôler leurs finances, de n'importe quelle manière, que comme la manifestation de sentiments peu amicaux envers les États-Unis ». — L'abstention, en matière d'acquisitions de nouveaux domaines coloniaux dans les territoires de ce continent, a été bien des fois acceptée par les hommes publics de l'Angleterre. On peut dire que c'est grâce à leur sympathie que la doctrine de Monroe dut le grand succès obtenu lors de sa promulgation. — Mais on remarque, dans ces derniers temps, une tendance marquée chez les publicistes et dans diverses manifestations de l'opinion en Europe à signaler ces pays-ci comme le champ le plus indiqué pour les futures expansions territoriales. — Des penseurs les plus haut placés ont signalé l'avantage d'orienter dans cette direction les grands efforts que les principales puissances de l'Europe ont appliqués à la conquête de régions stériles, d'un climat peu clément, dans les plus lointaines latitudes du monde. Ils sont nombreux les écrivains européens qui désignent les territoires de l'Amérique du Sud, avec leurs grandes richesses, leur beau ciel et leur climat propice à toutes les productions, comme le théâtre obligé où les grandes puissances, qui ont prêté les armes et les instruments de la conquête, devront se disputer la suprématie dans le cours de ce siècle. — La tendance à l'expansion, ainsi échauffée par les suggestions de l'opinion, et de la presse, peut à n'importe quel moment prendre une tournure agressive et cela malgré la volonté des gouvernements actuels. Et l'on ne niera pas que le moyen le plus simple pour aboutir à la mainmise et à la substitution des autorités locales par les gouvernements européens, c'est précisément l'intervention financière comme bien des exemples le prouvent. — Nous ne prétendons nullement que les nations Sud-américaines soient, à n'importe quel titre, exemptes des responsabilités de tout ordre que les violations du droit international entraînent pour les peuples civilisés. Nous ne prétendons ni ne pouvons prétendre que ces pays occupent

par suite de l'attitude des grandes puissances engagées dans cette campagne contre le Vénézuéla, campagne dont elles n'avaient pas, avant de l'entreprendre, laissé ignorer la portée au Cabinet de Washington. Bien que ce fût essentiellement une pièce diplomatique, la Note argentine envisageait et discutait en peu de mots la question de principe soulevée par l'emploi de moyens coercitifs pour assurer le service régulier d'emprunts émis par un gouvernement.

Les réclamations pécuniaires d'État à État peuvent être techniquement groupées, selon les faits dont elles découlent, en diverses catégories. Dans certains cas, elles ont pour origine des délits ou quasi-délits, en

une situation exceptionnelle dans leurs rapports avec les puissances européennes qui ont l'indiscutable droit d'y protéger leurs sujets contre les persécutions ou les injustices dont ils pourraient être victimes, aussi amplement que dans n'importe quelle autre partie du globe. — La seule chose que la République argentine soutient et ce qu'elle aimerait à voir consacrer, à l'occasion des événements du Vénézuéla. par une nation qui, ainsi que les États-Unis, jouit d'une autorité égale à sa puissance, c'est le principe, accepté déjà, qu'il ne peut pas y avoir d'expansion territoriale européenne en Amérique, ni de pression faite sur les peuples de ce continent par le seul fait d'une malheureuse situation financière qui oblige un de ces pays à différer l'accomplissement de ses obligations. — En un mot, le principe que la République argentine voudrait voir reconnu, c'est que la Dette publique ne pût provoquer l'intervention armée ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une puissance d'Europe. — Le discrédit s'attachant aux États qui manquent de satisfaire aux droits de leurs créanciers légitimes entraîne déjà des difficultés trop considérables pour qu'il soit besoin d'aggraver, par l'agression étrangère, les calamités d'une insolvabilité momentanée. — La République argentine pourrait citer son propre exemple pour démontrer combien les interventions armées sont peu nécessaires en pareil cas. — Le service de la dette anglaise, en 1824, fut spontanément repris par l'Argentine après une interruption de trente ans, motivée par l'anarchie et les convulsions qui, alors, remuèrent profondément le pays. Tout l'arriéré fut scrupuleusement payé avec les intérêts et cela sans que les créanciers fissent la moindre démarche. — Plus tard, une série d'événements et de contre-temps financiers, complètement en dehors du contrôle de ses gouvernants, mirent momentanément la République argentine dans le cas de suspendre à nouveau le service de la Dette extérieure. Elle eut cependant à cœur d'en reprendre le payement aussitôt que les circonstances le lui permettraient, ce qu'elle put faire quelque temps après en s'imposant d'énormes sacrifices et toujours spontanément, par sa propre volonté et sans intervention ni demande comminatoire d'aucune puissance étrangère. C'est par ses procédés scrupuleux et par son haut sentiment de justice, aujourd'hui clairement manifesté, que les difficultés éprouvées, loin d'amoindrir son crédit sur les marchés européens, l'ont largement développé. — On peut affirmer avec une entière certitude qu'un résultat aussi flatteur n'aurait pas été obtenu si les créanciers eussent jugé opportun d'intervenir d'une manière violente pendant la période de crise financière aujourd'hui disparue. — Nous ne craignons ni ne pouvons craindre le renouvellement de pareils embarras. — Nous n'obéissons donc pas en ce moment à un sentiment égoïste pas plus que nous ne cherchons notre avantage en manifestant le désir que la Dette publique des États ne soit pas la cause d'une agression militaire dirigée contre eux. — Nous ne nourrissons, en aucune manière, des sentiments d'hostilité envers les nations de l'Europe. Bien au contraire, nous maintenons des relations on ne peut plus cordiales, depuis notre émancipation, avec toutes les puissances et très particulièrement avec l'Angleterre à laquelle nous avons donné, tout récemment, la plus grande preuve de la confiance que sa persévérante justice nous inspire, en soumettant à son arbitrage la

d'autres termes des griefs résultant de dommages occasionnés aux sujets d'une nation par des actes illégaux du gouvernement ou des citoyens d'une autre. Elles peuvent encore résulter d'obligations purement contractuelles entre sujets du pays qui réclame et les autorités d'un pays étranger. La constitution politique et les lois locales des différents États, l'organisation et le mécanisme de leurs pouvoirs judiciaires déterminent la forme à donner à la réclamation et la procédure à laquelle elle doit s'assujettir. C'est une règle formelle de droit international que, dès qu'il s'agit de contrats ou quasi-contrats, de délits ou manœuvres délictueuses, il faut épuiser les moyens et expédients fournis par la législation locale avant d'avoir recours à la voie et à la procédure diplomatiques. Souvent même, si l'action diplomatique intervient, il convient de faire des concessions pour sauvegarder la paix et la bonne harmonie internationales. « Il est parfaitement absurde, disait lord Salisbury, d'admettre que chacun des États avec lesquels nous entretenons des relations doit être parvenu au même degré de progrès que nous-mêmes en ce qui concerne la prompte et assurée répression du crime » (1).

plus importante de nos questions internationales qu'elle vient de résoudre en fixant nos limites avec le Chili, question qui donna lieu à une controverse de plus de soixante ans. — Nous savons que là où l'Angleterre se présente elle est accompagnée de la civilisation et que le bienfait des libertés se développe. C'est pourquoi nous lui accordons toute notre estime, ce qui ne veut pas dire que nous adhérerions avec une égale sympathie à sa politique au cas, peu probable, où elle chercherait à opprimer les nationalités du continent qui luttent pour leur progrès, qui ont déjà vaincu de plus grandes difficultés et qui triompheront définitivement pour l'honneur des institutions démocratiques. Il est peut-être encore long le chemin qui reste à parcourir aux nations Sud-américaines ; mais elles ont suffisamment d'énergie et de vertu pour arriver à leur complet développement en s'appuyant les unes sur les autres. — C'est à ce sentiment de confraternité continentale et à la force que donne l'appui moral de tout un peuple que j'obéis en m'adressant à vous, Monsieur le ministre, conformément aux Instructions de Son Excellence M. le Président de la République, pour vous prier de transmettre au Cabinet de Washington notre manière d'envisager les événements dont le développement ultérieur réserve aux États-Unis une part prépondérante, afin qu'il daigne en tenir compte comme de l'expression sincère des sentiments d'une nation qui a foi dans ses destinées et dans celles de tout ce continent américain à la tête duquel marchent les États-Unis en réalisant un idéal et créant un modèle. — Veuillez agréer, Monsieur le ministre, les assurances de ma considération distinguée. — Signé : Luis M. Drago, ministre des affaires étrangères ».

(1) *Essays by the late Robert, Marquess of Salisbury. Foreign Politics*, p. 161, London, 1905. — Relativement aux dommages causés par des guerres civiles ou des révolutions, je ne saurais mieux faire que de m'en référer à ce que dit l'illustre professeur F. de Martens. Dans l'ouvrage intitulé : *Par la justice vers la paix*, Saint-Pétersbourg, 1905, il consacre à la Note argentine une étude empreinte à notre égard d'une bienveillance dont nous ne pourrons jamais suffisamment le remercier. « L'histoire des États américains de race latine, dit-il, est malheureusement remplie de *guerres civiles ou d'insurrections* qui amenèrent non seulement des changements subits de gouvernements, mais encore des spoliations et violences à l'égard des particuliers. Parmi ces derniers, il y avait très souvent des étrangers qui furent lésés dans leurs droits et intérêts incontestables. Toutefois, il me paraît impossible d'affirmer que les étrangers puissent prétendre

Pour ce qui est des obligations dérivant de conventions précises entre le sujet d'un pays et un gouvernement étranger, il existe entre les deux parties contractantes un lien de droit parfaitement déterminé et des devoirs réciproques nettement spécifiés. Le gouvernement agit en ce cas comme personne juridique, susceptible de prendre les engagements que ces conventions lui créent. Il ne procède pas en réalité comme souverain. Il procède comme partie dans un contrat synallagmatique, et il est soumis à ce titre aux règles du droit privé. Ses facultés comme entité politique n'en sont ni atteintes ni diminuées. Il agit comme personne civile, et les actes qu'il accomplit en cette qualité n'ont d'effet qu'au point de vue du patrimoine du fisc.

Si le gouvernement qui a traité manque à ses engagements, le particulier envers lequel il les a pris a contre lui un recours judiciaire clair et défini, soit devant les tribunaux, soit devant les Commissions administratives faisant office de tribunaux, et désignées pour entendre de ces différends dans le pays où le contrat s'exécute.

Une difficulté se présenterait si le gouvernement essayait de se prévaloir de sa condition de souverain pour éviter de répondre devant les tribunaux des obligations de droit privé qu'il a contractées. Mais, dans la réalité des faits, c'est là une difficulté purement académique. Les législateurs de la plupart des pays civilisés, on peut presque dire de tous, ont prévu le cas et établi des tribunaux spéciaux, des Cours compétentes pour statuer sur les réclamations qui leur sont soumises.

Quelquefois la susceptibilité de la souveraineté est mise à couvert au moyen d'une fiction légale. En Angleterre, par exemple, il n'y aurait pas moyen, en droit strict, de réparer les torts qui auraient été causés par la Couronne, puisque le principe fondamental des institutions anglaises est que le Roi ne peut ni se tromper ni commettre un acte illégal. Les droits privés sont néanmoins parfaitement garantis par une procédure ingénieuse qui laisse intacte la prérogative royale. La loi permet au par-

à une plus grande sécurité de leurs personnes ou de leurs biens, en cas de guerre civile ou de révolution, que la population indigène du pays. En principe, les étrangers ne peuvent prétendre à aucune position privilégiée ; leurs souffrances et pertes devraient être mises sur le compte des autorités territoriales dans la même mesure que celles des indigènes. Malheureusement, fort souvent les gouvernements étrangers se sont crus en droit de réclamer des dommages-intérêts au profit de leurs sujets qui avaient souffert d'une guerre civile ou d'une insurrection, sans tenir compte des causes de force majeure dont le gouvernement local avait été victime. Si le droit à une réparation doit être reconnu, il faut qu'une autorité judiciaire et compétente en fixe le principe et les limites. Il est bien fâcheux que cette question de droit soit résolue par des considérations politiques et l'absence de force matérielle chez la nation défenderesse. Dans ce cas, c'est une porte ouverte aux abus les plus révoltants de l'arbitraire et de la force brutale » (*Op. cit.*, p. 13). — Cette opinion est partagée par un grand nombre d'auteurs.

ticulier de présenter au Roi un écrit appelé « pétition de droit » qui équivaut en réalité à une requête, et comme, en vertu d'une présomption légale, « le Roi ne peut être saisi d'un dommage causé sans immédiatement le réparer », il s'empresse de soumettre l'affaire à des juges (1).

Dans la République argentine, ainsi que dans la plupart des États Sud-américains, le gouvernement peut être traduit en justice sans qu'il soit nécessaire d'obtenir au préalable son consentement. Il en est de même dans toutes les provinces de la Confédération argentine, et pour toutes les réclamations indistinctement, qu'elles émanent de nationaux ou d'étrangers.

A cet égard, nous avons été plus loin que les États-Unis. Ceux-ci n'admettent pas que le gouvernement soit assigné devant les tribunaux (2). Mais les citoyens Nord-américains ont la faculté de faire valoir devant la Cour des Réclamations les actions dérivant de contrats conclus avec le Pouvoir exécutif. Les étrangers ne sont admis à jouir de cette faculté que tout autant que la nation à laquelle ils appartiennent accorde le même droit aux citoyens des États-Unis.

La Note argentine du 29 décembre 1902 a délibérément laissé à l'écart ce genre de réclamations. « Pour dûment les apprécier, se contentait-elle de dire, il faudrait toujours avoir égard aux lois des pays respectifs ». Elle s'attachait uniquement au recouvrement coercitif du service des titres d'une dette étrangère. Ils constituent une catégorie d'obligations tout à fait spéciale et qu'il est impossible de confondre avec aucune autre. Ils sont émis en vertu du pouvoir souverain de l'État, comme la monnaie ; il faut pour les créer une autorisation législative ; ils n'offrent pas les caractères généraux des contrats de droit privé, car ils ne représentent pas un engagement en faveur d'une personne déterminée : ils stipulent, en effet, que certains payements seront faits au porteur, personnage indéterminé.

(1) Bien que le Souverain ne puisse personnellement rien faire de mal (*can do no wrong*), ses actes peuvent cependant être en eux-mêmes contraires à la loi ; mais dans un cas quelconque où, soit par inadvertance, soit pour avoir reçu des renseignements erronés, il aurait été conduit à empiéter sur les droits privés d'un de ses sujets, dès qu'il en est informé (par la pétition dont il vient d'être parlé), la loi présume que prendre connaissance du tort infligé et le réparer sont deux choses inséparables dans l'esprit du Roi. Le Souverain adresse alors, en son nom naturellement, un ordre à ses magistrats pour qu'ils rendent justice au particulier auquel il a été fait tort (Stephens, *New Commentaries on the laws of England*, t. III, p. 621).

(2) Modification XI introduite dans la Constitution Nord-américaine en vertu de la doctrine d'Hamilton. *Federalista* LXXXI. Hamilton, qui écrivait en 1788, s'est occupé seulement du régime intérieur de l'administration judiciaire aux États-Unis, et nullement, comme quelques auteurs l'ont par erreur affirmé, du recouvrement des emprunts étrangers, dont il n'avait jamais été question à cette époque.

Le prêteur, de son côté, n'avance pas son argent dans la forme des contrats ordinaires de *mutuum* ; il achète un titre sur le marché, c'est tout : pas d'autre formalité, pas d'autres rapports avec le gouvernement débiteur. S'il arrive que le service de la dette publique soit interrompu, il n'est expédient ni de demander des explications au gouvernement, ni bien moins encore de l'attaquer devant les tribunaux. La suspension de payement se produit en vertu de l'autorité souveraine de l'État : celui-ci décide *jure imperii*. C'est là que réside la différence essentielle que le droit des gens établit entre les deux sortes d'engagements qu'un état est apte à contracter, entre ceux qui dérivent de contrats de droit privé proprement dits et ceux qui résultent d'emprunts publics. Pour les premiers, le gouvernement procède administrativement, *jure gestioni* ; il est une des parties, il peut comme nous l'avons dit, être appelé à répondre de ce qu'il a fait ou omis de faire devant une Cour de Réclamations, conformément aux règles de juridiction établies dans ses institutions politiques. Si un État ne possédait pas de tribunal destiné à trancher ce genre de litiges, il pourrait à tout moment le créer, soit spontanément, soit par suite de remontrances diplomatiques. La non-existence d'un tribunal dont ressortissent de semblables réclamations, aussi bien que l'existence d'un tribunal dont les décisions seraient d'une façon flagrante contraires aux lois, rentreraient également dans le cas du « déni de justice » ou de « l'injustice notoire ». Ces deux termes équivalents ont dans les usages internationaux une signification très claire, et aux faits qu'elles expriment correspondent, comme à toute violation du droit des gens, des actions diplomatiques parfaitement déterminées. Là dessus, la Note argentine est d'une entière clarté. Elle déclare qu'il ne saurait être question, pour les pays Sud-américains, de prétendre à une situation exceptionnelle au point de vue de leurs relations avec les puissances européennes. Celles-ci « ont le droit de protéger leurs sujets, aussi amplement que sur n'importe quel point du globe, contre les persécutions ou les injustices dont ils pourraient être victimes » (1).

(1) « En cas de non-exécution de pareils contrats ou engagements, les tribunaux compétents sont appelés à vider les conflits et à appliquer les lois. Avant qu'un examen préalable des rapports réciproques entre les parties contractantes par les tribunaux ne soit intervenu, le gouvernement des étrangers intéressés ne devrait jamais intervenir efficacement. Une intervention sérieuse et efficace ne saurait être approuvée que dans le cas d'un déni de justice évident et formellement constaté » (F. de Martens, *Par la justice vers la paix*, p. 14). — « C'est seulement lorsqu'il y a eu déni de justice ou que le cours de la justice a été abusivement paralysé par les tribunaux de pays étrangers lorsque ces tribunaux sont un instrument d'oppression pour les citoyens américains, que ces derniers ont le droit de faire appel à leur gouvernement, afin que celui-ci s'interpose » (Secrétaire d'État Buchanan au ministre Osma, 1er février 1848, dans Moore, *Digest of International Law*, t. II, p. 87).

Les États-Unis ont donné en cette matière un grand exemple de modération et de prudence. L'éminent secrétaire d'État Seward écrivait en 1866 au ministre Nord-américain en Colombie : « Nous n'avons eu malheureusement que trop d'occasions de nous familiariser avec les plaintes provoquées par les lenteurs et le peu d'efficacité des tribunaux des Républiques Sud-americaines. Nous devons continuer cependant à avoir confiance dans leur indépendance et leur intégrité, ou bien nous dire, ce qui est déjà trop, que ces États sont semblables aux pays d'Orient à demi civilisés, et se trouvent placés par conséquent en dehors des conditions de la loi des nations, telle qu'elle est en vigueur chez les peuples de la Chrétienté. On doit considérer que ceux qui se rendent dans ces contrées ont pris en considération toutes ces circonstances. Ils ne peuvent raisonnablement pas demander à leur gouvernement qu'il formule des réclamations parce qu'ils sont mis sur le même pied que les natifs, relativement à l'absence d'un pouvoir judiciaire éclairé, diligent et consciencieux. Nous ne pouvons pas entreprendre la révision des méthodes en usage dans le monde entier pour instruire les procès, parce qu'il y a des citoyens américains qui s'exposent à pâtir des imperfections qu'elles présentent » (1).

Les réclamations provenant d'emprunts étrangers doivent forcément suivre une marche différente et provoquent des réflexions d'un autre ordre. A leur occasion, il ne peut y avoir déni de justice, par la raison qu'il n'existe pas de tribunal devant lequel il y ait moyen de citer l'État débiteur, et qu'on ne saurait même concevoir, fût-ce par hypothèse, un semblable tribunal (2). Autant vaudrait attaquer en justice la nation qui aurait décrété le cours forcé de son papier-monnaie. La souveraineté de l'État réclamant se trouve ainsi dès le premier moment face à face avec la souveraineté de l'État débiteur, en vertu de faits étroitement rattachés à l'exercice de facultés essentielles du gouvernement, à l'intégrité de l'indépendance nationale.

Posée en ces termes, la question a été diversement résolue. Beaucoup d'auteurs s'en tiennent à la circulaire rédigée par lord Palmerston en

(1) Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 660.

(2) Les opinions sont partagées sur la question de savoir si dans le mot « réclamations » sont compris les bons ou titres de manière à conférer juridiction pour statuer sur des bons émis par le gouvernement, alors qu'il a été fait simplement mention de « réclamations ». Dans l'affaire des bons de Colombie (convention avec la Colombie, 1864) sir Frederick Bruce, comme tiers arbitre, soutint que le tribunal n'était pas compétent pour connaître de la réclamation. « Il est facile de voir, dit-il, que de nombreuses raisons de politique tendent à dissuader un gouvernement d'insister pour que soient payés de préférence une partie seulement des créanciers publics d'un État étranger ». V. Brewer et Butler, *International Law*, Extrait de la *Cyclopedia of Law and Procedure*, p. 41, note 38, New-York, 1906.

1848, et confirmée en 1880 par lord Salisbury. Aux termes de cette dépêche, le droit d'intervention est indiscutable, et, pour décider en chaque cas s'il y a lieu de l'appliquer ou non, on ne devra consulter que de simples raisons de convenance, d'un caractère exclusivement national et domestique (1).

D'autres, comme Rivier, considèrent que la fortune d'un État est engagée dans les placements que ses sujets font au dehors. Il s'ensuit qu'un devoir impérieux, un devoir de conservation, oblige l'État à protéger par tous les moyens ses nationaux contre la mauvaise gestion financière d'un gouvernement étranger (2).

Au moment de la publication de la Note argentine, l'homme éminent dont la mort récente a été une si grande perte pour la République argentine, sa patrie, Don Carlos Calvo, adressa à quelques-uns de ses collègues de l'Institut de droit international une circulaire où il leur demandait de lui faire connaître leur opinion sur la doctrine exposée dans ce document. Les auteurs des réponses, toutes pleines d'intérêt, se rallièrent pour la plupart à notre thèse, avec plus ou moins de restrictions. Dans le nombre, il y en a une qui mérite d'être signalée pour la vigueur avec laquelle elle la combat. C'est la lettre du professeur Westlake, célèbre jurisconsulte anglais. Il présente des arguments fort solides, mais basés sur une erreur de mots, commise dans la traduction française qu'il avait sous les yeux. La doctrine argentine, pour repousser la coercition, s'appuie sur une raison fondamentale, la souveraineté de l'État débiteur, contre lequel on ne saurait admettre une « procédure exécutoire » même dans le cas où il aurait expressément consenti à être appelé devant des juges. « Le créancier, dit la Note, n'ignorait pas qu'il traitait avec une entité souveraine, et c'est une condition inhérente à la souveraineté qu'on ne peut entamer ni poursuivre contre elle une procédure exécutoire » (3).

(1) Le texte complet de la circulaire de Palmerston se trouve dans Hall, *International Law*, 5e édit., p. 281 et 282, note. Peu de temps auparavant, dit Hall, répondant à une interpellation à la Chambre des communes, Palmerston indiqua que, dans des circonstances déterminées, il n'hésiterait pas à employer la force (Hall, *op. cit.*, p. 283).

(2) « La fortune des particuliers, sujets de l'État, forme un élément de la richesse et de la prospérité de l'État même. Il a intérêt au maintien et à l'accroissement de cette fortune. Si donc elle est compromise par le fait d'un État étranger qui administre mal ses finances, qui trahit la confiance que les particuliers ont eue en lui lorsqu'ils ont souscrit à ses emprunts à des conditions qui ne sont pas observées, qui oublie ses engagements à leur égard, l'État auquel appartiennent les particuliers lésés est évidemment autorisé à prendre leurs intérêts en main de la manière qu'il juge convenable, soit par voie diplomatique, soit au moyen de représailles : tout ceci dans la mesure qui résulte du droit de représailles et du droit d'intervention » (Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 272).

(3) La circulaire de M. Calvo et les réponses des jurisconsultes, auxquels il s'était adressé, ont été publiées dans une brochure intitulée : *La doctrine de Monroe*, Paris, 1903. V. éga-

Au lieu de « procédure exécutoire » (*procedimientos ejecutivos*), le traducteur avait écrit « procédé exécutoire » (*procederes ejecutivos*). Dès lors le professeur Westlake avait raison de faire observer qu'admettre un pareil principe revenait à affirmer que la guerre, procédé exécutoire par excellence pour soutenir les réclamations nationales, n'est jamais juste. « La souveraineté, ajoutait-il, n'est pas une force morale d'origine naturelle qui, une fois admise, élève les hommes à un niveau tel qu'il n'y ait plus besoin d'une sujétion quelconque pour réfréner leurs convoitises et leurs violences. La souveraineté n'est autre chose qu'un fait historique qui indique le degré d'avancement auquel est arrivée l'organisation sociale de l'humanité ».

Procedimientos ejecutivos signifie, dans la langue juridique des pays où l'on parle espagnol, les mesures de contrainte pour le recouvrement de certaines créances. On distingue là-dessus la procédure *ordinaire*, qui implique la discussion, au fond, du droit des parties, et la procédure *exécutoire*, *sommaire* ou de contrainte, dans laquelle la somme réclamée est exigible immédiatement, vu la légitimité apparente, *prima facie*, du titre invoqué. Une lettre de change échue et protestée donne lieu à une procédure exécutoire, sans préjudice des restitutions que pourrait entrainer la preuve ultérieure de l'injustice du recouvrement. Une action en indemnité et dommages ne peut être intentée et soutenue que par les voies de la justice ordinaire, et le préjudice souffert doit être pleinement prouvé.

La Note argentine se borne à énoncer que, contre le Souverain, il n'y a lieu en aucun cas d'appliquer une procédure sommaire. C'est en effet un privilège inséparable de sa fonction, que la légitimité des réclamations qu'on lui adresse, lorsqu'il consent à les discuter devant un tribunal, soit amplement et solennellement débattue. Ainsi disparait une objection simplement due à une expression erronée. Le texte entier du document éclaire d'ailleurs et corrobore les remarques qui précèdent. Une fois cette difficulté éliminée, la divergence entre notre opinion et celle du professeur Westlake se réduit à presque rien.

La souveraineté est un fait historique et peut être étudiée dans chacune des phases de sa lente et longue évolution ; mais elle possède des attributs et des prérogatives qu'il est interdit de méconnaître sous peine d'ébranler la stabilité des institutions sociales. Les collectivités humaines ne sont pas de purs agrégats. Elles constituent des organismes vivants, doués de caractères particuliers et investis de droits inaliénables, conséquence de leur manière d'être. Elles ont, entre autres, le droit de

lement Drago, *La Republica argentina y el caso de Venezuela*, p. 16 et suiv. V. aussi la *Revue de droit intern. et de lég. comparée*, 2e série, t. V (1903), p. 597 et suiv.

croître et de se développer, en toute indépendance et sans entraves. Le juge Story donnait de la souveraineté cette définition : « c'est le pouvoir suprême, absolu, incontrôlable, le *jus summi imperii*, le droit illimité de gouverner » (1). En principe, les actes du Souverain ne peuvent être discutés, ni devant ses propres tribunaux ni devant ceux des autres États, sans son consentement. Quand il a accordé ce consentement, en reconnaissant la juridiction d'une Cour de Réclamations ou de toute autre manière, il ne faudrait pas pour cela supposer qu'il est soumis aux moyens de contrainte pour l'instruction du procès ou l'exécution de la sentence (2).

Une souveraineté est limitée par une autre ; mais l'agression d'une souveraineté contre une autre n'est justifiée qu'autant qu'elle est nécessaire et que les destins mêmes de la nation y sont en jeu. Certes, la guerre est souvent juste, comme l'est l'homicide commis en cas de légitime défense ; mais il faudrait des circonstances bien exceptionnelles pour légitimer des mesures de guerre alors qu'il ne s'agit que de réclamations qui rentrent dans le domaine du droit privé et des contrats. Ne perdons pas de vue en effet que lorsqu'un gouvernement suspend le service de sa dette, les porteurs étrangers des titres qu'il a émis éprouvent la même perte que celui qui a engagé ses capitaux dans une entreprise privée, pris des actions par exemple dans une société anonyme qui ensuite ferait banqueroute. Le détenteur de bons d'État, et c'est la seule différence, est même dans une situation plus avantageuse que l'actionnaire, car l'État ne disparaît pas et tôt ou tard redevient solvable, tandis qu'une société en faillite s'évanouit pour toujours, sans espoir de réhabilitation. Si, comme cela est évident, les disgrâces commerciales privées encourues en pays étranger par les sujets d'un gouvernement ne compromettent pas l'existence, le bonheur, les progrès, de la collectivité à laquelle ils appartiennent, et n'imposent à celle-ci aucun devoir de protection, comment pourrait se justifier une guerre dont le motif serait que ces mêmes sujets, au lieu de traiter avec des particuliers, ont ait affaire avec les gouvernements, sans doute dans l'espoir de gagner davantage ? L'argument économique de la fortune publique, mis en avant par Rivier, a autant de valeur dans un cas que dans l'autre. Or, si l'on

(1) Brewer et Butler, *International Law*, New-York, 1906, p. 20.

(2) La Cour suprême des États-Unis fait à cet égard la déclaration suivante : « Un Souverain ne peut être traduit devant ses propres tribunaux sans son consentement. Sa dignité, aussi bien que celle de la nation qu'il représente, s'oppose à ce qu'il réponde à la sommation, émanant d'une autre souveraineté, de comparaître devant les tribunaux, à moins que ce ne soit pour remplir des obligations établies par traités ou d'autre façon, et volontairement » U. S. v. Eugène Dickelman. 92. U. S. 520-530.

appliquait à l'un comme à l'autre les principes que pose cet auteur, on arriverait à des conclusions inadmissibles (1).

A ces raisons s'en ajoutent d'autres, qui sont d'un grand poids. Les titres d'emprunt sont tous au porteur. Ils font l'objet d'un commerce fort actif sur les marchés financiers du monde entier et passent sans cesse de main en main sans autre formalité que la simple livraison. Il est impossible dès lors qu'un État, à l'instant où il procède à une intervention armée, soit sûr d'agir dans l'intérêt de ses nationaux. Il lance sa réclamation au nom d'un groupe déterminé de porteurs de titres ; mais ces titres montent et sont vendus en grand nombre dès que la nouvelle se répand que cette réclamation va être appuyée par une expédition militaire. Il peut donc très bien se faire que, lorsque l'Allemagne ou l'Angleterre mettent à exécution un blocus ou une démonstration navale, la plus grande partie des valeurs que ces actes coercitifs ont eu pour but de sauvegarder soit passée à des Belges ou à des Italiens.

Il arrive aussi, et fréquemment, que les titres de la dette étrangère d'une nation sont disséminés en divers pays, qu'il y en a en France, en Angleterre, en Hollande, en Allemagne. Si tous ces gouvernements intervenaient séparément pour défendre les droits de leurs sujets, et si chacun d'eux, comme il a le droit de le faire, donnait à ses réclamations une forme différente et proposait des arrangements distincts, il est aisé de concevoir quelle confusion inextricable en résulterait, au grand préjudice de tout le monde.

Il y a une autre considération dont il est impossible de ne pas tenir compte : c'est que le créancier a encouru un risque en vue de gains qui augmentent proportionnellement aux chances de perte. Nous ne saurions mieux faire à ce sujet que de transcrire ce vigoureux passage du discours prononcé par le chef actuel du Cabinet anglais, sir Henry Campbell Bannerman, dans la séance de la Chambre des communes où se discutait l'action de l'Angleterre au Vénézuéla. « Je vais jusqu'à dire,

(1) On peut en dire autant de la théorie présentée dans cette *Revue*, t. XI (1904), p. 455, par un autre écrivain distingué, M. Basdevant. Selon lui, la collectivité dont font partie les souscripteurs d'emprunts étrangers devrait prendre à sa charge les risques qu'ils courent. Ce serait là, dit-il, une fonction sociale qui rendrait moins lourd le poids de ces risques, et augmenterait les probabilités de recouvrement par l'emploi des moyens militaires. Si l'on poussait ainsi à l'extrême les fonctions de défense et de garantie sociale qui incombent à la communauté envers chacun de ses membres, il ne faudrait pas faire de différence entre les sujets qui traitent avec des particuliers et ceux qui traitent avec des gouvernements au point de vue de l'insolvabilité de ceux-ci ou de ceux-là, Répartis sur l'ensemble de la communauté, les frais et les difficultés du recouvrement seraient évidemment plus aisés à porter. Ce qu'on ne s'explique pas, c'est la raison pour laquelle les individus dont il s'agit garderaient pour eux les bénéfices réalisés et ne repasseraient à la communauté que les risques de l'opération qu'ils ont faite.

s'écria-t-il, qu'il ne saurait y avoir rien de plus pernicieux que le seul fait de paraître nous ranger à la doctrine, si cela mérite le nom de doctrine, en vertu de laquelle, s'il arrive que nos compatriotes aient engagé des capitaux au dehors dans des entreprises aventurées, et que les engagements pris ne soient pas tenus, ce serait un devoir public de sauver les capitaux ainsi compromis. Quiconque place son argent dans un pays comme le Vénézuéla sait fort bien ce qu'il fait. Il me semble qu'il ne serait pas entièrement exact de dire qu'à de gros risques correspondent toujours de gros dividendes. Mais on serait bien près de la vérité si l'on affirmait, intervertissant les termes, que les gros dividendes impliquent en général de gros risques. Eh bien ! si tout le pouvoir de l'Empire britannique était placé derrière le capitaliste, le risque disparaîtrait pour ce dernier, et les dividendes devraient diminuer dans la même proportion » (1). La règle *caveat emptor*, — que l'acheteur de titres se garde lui-même, — s'affirme donc, paraît-il, de plus en plus dans la conscience publique. Cependant il n'y a jusqu'à présent rien de résolu dans le domaine des rapports entre États. Le tribunal de la Haye, à l'arbitrage duquel a été soumise la question de savoir si les puissances qui avaient établi le blocus devaient jouir d'un traitement de préférence, s'est prononcé pour l'affirmative, en faisant valoir des raisons d'un autre ordre ; mais il n'a pas émis d'opinion sur la légitimité de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques, question qui du reste ne lui avait pas été soumise.

Aux termes de la sentence, le gouvernement du Vénézuéla, dans les protocoles du 13 février 1903, « a reconnu en principe la justice des réclamations de l'Allemagne, de l'Angleterre et de l'Italie, tandis que, dans les protocoles signés entre le Vénézuéla et les puissances n'ayant pas participé au blocus, la justice des réclamations de ces dernières n'est pas reconnue ; jusqu'au mois de janvier 1903, le gouvernement du Vénézuéla n'opposa aucune protestation à la prétention manifestée par les puissances qui avaient eu recours au blocus d'obtenir un traitement de faveur pour le règlement de leurs réclamations, et dans toutes les négociations diplomatiques il distingua formellement les « puissances alliées » et les « puissances neutres » ou « pacifiques » ; les puissances neutres qui demandaient au tribunal que s'effectuât sur un pied d'égalité la distribution des recettes de douanes affectées au payement des réclamations étrangères n'ont protesté contre la prétention des puissances alliées ni au moment de la cessation de la guerre avec le Vénézuela, ni immédiatement après la signature des protocoles du 13 février 1903 ;

(1) Hansard, *House of Commons*, 17 février 1903.

enfin, dans toutes les négociations qui aboutirent à la signature desdits protocoles, les gouvernements britannique et allemand ont insisté pour obtenir des garanties spéciales relativement à l'exécution des engagements pris ; — toutes raisons pour lesquelles les puissances ayant fait le blocus avaient droit à un traitement de faveur » (1).

Comme tout porte à croire que les circonstances de fait sur lesquelles cette décision est basée ont pris naissance sous la pression des armes, cela démontre une fois de plus que, de l'action militaire d'une ou plusieurs puissances contre un État débiteur, résulte presque toujours et d'une manière ou d'une autre un préjudice pour les autres créanciers. C'est là ce que le secrétaire d'État des États-Unis, M. Frelinghuisen, mettait en relief dans les Instructions envoyées, le 30 mars 1883, au ministre Nord-américain à Londres. C'était encore le Vénézuéla qui avait provoqué l'incident, et il s'agissait d'obtenir que les diverses nations créancières se partagent au prorata la partie disponible des recettes des douanes. On se trouvait en présence des prétentions de la France, qui exigeait que 12 0/0 de ces fonds lui fussent affectés par voie de préférence et menaçait de prendre des mesures de guerre contre l'État débiteur s'il n'était pas fait droit à sa demande. « Vous ferez remarquer, disait le secrétaire d'État, que l'échec d'un arrangement pacifique entre la France et le Vénézuéla et le recours à la force pour le recouvrement de la dette de la première de ces puissances affecteraient d'une manière désastreuse la capacité du Vénézuéla pour remplir ses obligations envers les autres gouvernements créanciers. Il est dans l'intérêt de tous d'arriver à une solution amiable du problème complexe qui s'offre à nous. Les États-Unis, créanciers également, subordonneront néanmoins leurs intérêts au bien commun » (2).

Une objection généralement opposée à la Note argentine est celle-ci : accepter les conclusions auxquelles elle arrive, ce serait ouvrir un large

(1) Moore, *op. cit.*, t. VII, p. 118-119. V. également Auguste Gaché, *Le conflit vénézuélien et l'arbitrage de la Haye*, Paris, 1906, p. 200 et suiv. Comp. Mallarmé, *L'arbitrage vénézuélien devant la Cour de la Haye* (1903-1904), dans la *Revue gén. de droit international public*, t. XIII (1906), p. 423 et suiv.

(2) M. Frelinghuisen à M. Phelp, ministre en Angleterre, 30 mars 1883 (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 711 à 713). — Moore, dans la dernière édition officielle du *Digest*, critique Wharton (*Digest*, 8232, t. II, p. 662) d'avoir fait le résumé de cette Instruction de la manière suivante : « Le gouvernement des États-Unis voit avec anxiété qu'un gouvernement étranger manifeste l'intention de contraindre par la force au payement de dettes provenant de contrats passés entre des sujets de ce gouvernement et un État Sud-américain ». Telles ne sont pas, tant s'en faut, la signification et la portée de la Note de M. Frelinghuisen, lequel n'établissait du reste pas de distinction entre les créances provenant de contrats et celles dérivées de griefs ou de dommages-intérêts. Il n'avait en vue qu'une chose, éviter le payement par voie de préférence des crédits français, au préjudice des autres nations, entre lesquelles, d'après lui, les sommes disponibles devaient être réparties au prorata.

champ à la fraude ; les gouvernements de mauvaise foi s'en prévaudraient pour dépouiller impunément leurs créanciers. Cette objection est dépourvue de fondement. La Note exclut de la manière la plus formelle le cas de fraude. « Il n'est pas ici question, dit-elle, de défendre la mauvaise foi, le désordre, l'insolvabilité volontaire et préméditée ». La mauvaise foi démontrée est par elle-même un grief qui entraînerait les plus graves responsabilités internationales. Du reste, lorsque la Note établit que c'est une faculté inhérente à la souveraineté de déterminer l'époque et l'opportunité des payements sanctionnés par les sentences de ses tribunaux, cela ne veut pas dire que ce droit, aussi bien que tous ceux qui découlent de l'essence même de l'État, y compris celui d'autoriser contre lui-même une action judiciaire, ne puisse être spontanément restreint par des traités. Les choses se trouvent alors placées dans les conditions prévues par le droit des gens. Par exemple un arbitrage pourrait, dans les cas douteux, déterminer la situation financière du débiteur, la capacité qu'il possède et le temps qui lui est nécessaire pour faire face à ses payements. La décision qui serait rendue, conformément aux protocoles engageant les deux parties, aurait la même force et produirait les mêmes conséquences que les obligations qui résultent d'un traité (1).

Naturellement il serait interdit d'avoir recours à la coercition dans le cas où l'insolvabilité serait indiscutable. La loi des Douze Tables, qui autorisait les créanciers à écarteler leur débiteur et à s'en répartir les membres, ne saurait s'accorder avec les principes de la civilisation contemporaine.

En ce qui concerne les intérêts arriérés de la dette publique, dont le règlement ne saurait être ordonné par sentence judiciaire, il semble que la bonne foi du gouvernement en retard pour le payement serait mise hors de doute, et qu'il n'y aurait pas lieu à observations, du moment que les porteurs nationaux et étrangers recevraient le même traitement. Et en se conformant aux préceptes de la modération, qui sont en même temps ceux du droit, on éviterait de nombreux inconvénients et de graves

(1) Dans un intéressant article publié par la Revue *Die Grenzboten*, de Leipzig, le 24 mai 1906, sous le titre *Le troisième Congrès pan-américain et la doctrine Drago*, nous trouvons à ce sujet l'observation suivante : « L'étude de cette question démontre que Drago n'a jamais songé à affranchir le Vénézuéla, ou à l'avenir, dans des cas analogues, à affranchir d'autres débiteurs, de l'obligation de payer leurs dettes. Il a seulement protesté contre les exécutions internationales basées uniquement sur ce que la puissance qui y procède est la plus forte, sans qu'il y ait eu sentence d'un tribunal arbitral appelé à trancher d'abord dans l'affaire la question de droit et, tenant compte des circonstances, à condamner ensuite le débiteur à payer. La Note n'aborde pas la question de savoir de quelle manière il y aurait lieu de passer outre à l'exécution au cas où le débiteur n'accomplirait pas ce qui lui est imposé par la sentence. La forme dans laquelle celle-ci serait appliquée pourrait être résolue par des accords internationaux ultérieurs ».

injustices ; on accorderait à chaque gouvernement le crédit qu'il est vraiment digne d'obtenir sur les marchés financiers ; on rendrait plus difficiles les spéculations inconsidérées et les emprunts suspects ; enfin, et surtout, on contribuerait à répandre et à affermir la fraternité, la concorde et la bonne volonté parmi les peuples.

II

La Note argentine du 29 décembre 1902 était, avons-nous dit, un document essentiellement politique. Elle n'avait par cela même à envisager que les relations entre les puissances européennes et les États d'Amérique. Elle signalait un péril, un péril pressant, et s'efforçait de le conjurer. Au moment où elle vit le jour, tout contribuait à inspirer les plus vives alarmes. On disait couramment dans les cercles politiques et diplomatiques, on imprimait en toutes lettres dans les principaux journaux d'Europe, dans des Revues importantes et accréditées, dans les ouvrages des philosophes et des penseurs, que nos pays d'Amérique offraient un champ à souhait à l'expansion coloniale des grandes puissances, maintenant que se fermaient devant elles les chemins de l'Afrique et de l'Orient (1).

« A mesure qu'ira diminuant la surface des territoires aptes à la colonisation, disait Somers Somerset, il deviendra de plus en plus évident, non seulement qu'il n'y a pas un moment à perdre pour fonder un empire, mais encore qu'augmente à vue d'œil le prix qu'un peuple peut se permettre de payer pour l'acquisition d'un de ces territoires. La pression constante des populations européennes, la lutte pour le commerce, le désir d'agrandissement propre aux nations, sont à cet égard autant de facteurs d'une incontestable puissance, et d'ici à peu de temps les mots : à présent ou jamais ! deviendront la devise politique de plus d'une chancellerie européenne. Nous avons déjà vu que dans le Vieux Monde il n'existe guère plus rien qui les attire. Reste à considérer le Nouveau » (2).

(1) La Note s'exprimait ainsi : « Des penseurs d'une haute autorité ont indiqué qu'il conviendrait d'orienter dans cette direction les grands efforts que les principales puissances européennes ont appliqués à la conquête de régions stériles, d'un climat rigoureux, sous des latitudes lointaines. Ils sont déjà nombreux, les écrivains européens qui désignent les contrées de l'Amérique du Sud, avec leurs immenses richesses, leur ciel privilégié, leur climat propice à toutes les cultures, comme le théâtre obligé de la lutte qu'engageront pour la prééminence, au cours de ce siècle, les grandes puissances dont les armes et les instruments de conquête sont déjà tout préparés pour cet objet ».

(2) « Le v to opposé par la doctrine de Monroe à une agression étrangère, ajoutait le même auteur, en a préservé jusqu'à présent les pays dont il s'agit. Mais on ne doit pas oublier que cette doctrine a été formulée à une époque où le monde offrait à l'esprit

Pour légitimer d'avance les projets qu'on méditait, on ne se faisait pas faute d'affirmer, et aujourd'hui encore bien des gens assurent, que l'Amérique du Sud est au pouvoir de races dégénérées, incapables de se gouverner elles-mêmes et condamnées par conséquent à céder le pas à de plus civilisées et de plus fortes. Ce n'est là en définitive qu'une des nombreuses applications de la théorie darwinienne de la survivance du plus apte, de la prééminence du type supérieur, qui subjugue et supprime les organismes faibles et pauvrement doués. « Les événements du Vénézuéla, a dit avec une précision et une éloquence singulières le docteur Juan A. Garcia, ne sont pas des faits isolés, de simples mesures de police ou la réparation d'un grief. Ils sont la manifestation extérieure d'une tendance qui existe à l'état latent en Europe depuis le milieu du siècle dernier, et qui depuis quelques années s'est accentuée et fortifiée par suite de nouvelles nécessités économiques, par suite aussi des idées mises en circulation par la philosophie germanique sur de prétendues races prédestinées, et se croyant appelées à recueillir l'héritage de l'Empire romain. Bien avant que cette tendance ne fît son apparition dans la politique, avait commencé dans les Universités allemandes le travail de transmutation des notions morales qui était indispensable pour arracher des esprits les scrupules, les doutes idéologiques qui s'opposaient à l'œuvre et brisaient l'efficacité du gant de fer. Et la morale, le droit, la justice des conquérants furent érigés en système grâce à la philosophie de Darwin et en Allemagne de Hegel, de Savigny, de von Ihering, de Sybil, de Mommsen » (1).

Mais les spéculations abstraites sont soumises aux mêmes lois que les rayons lumineux. Lorsqu'elles pénètrent dans le milieu plus dense

de colonisation des occasions nombreuses de s'exercer dans d'autres régions. Cette période touche maintenant à sa fin, et, à moins d'admettre qu'il ne se produise des changements considérables dans l'actuel équilibre du pouvoir militaire, il est difficile de s'attendre à ce qu'une simple formule, une simple opinion, continue encore longtemps à protéger ces pays » (*Nineteenth Century and After*, avril 1903). — Quelque temps auparavant le Duc d'Argyle avait écrit dans la *Deutsche Revue* : « Il existe un pays, le seul pays où il n'y ait rien de méprisable, si ce n'est les hommes,... un pays qui possède une capitale superbe, un port splendide, un bon sol, où tout est excellent, sauf le gouvernement. Ce pays, auquel il ne manque que le protectorat européen pour entrer dans l'ordre souhaitable, est l'Argentine » (Stead, *The Americanization of the World*, p. 223). — V. également, entre beaucoup d'autres, les publications suivantes : *Atlantic Monthly*, décembre 1901 ; *Fortnightly Review*, décembre 1901 ; *North American Review* : ce journal, en février 1903, a parlé en faveur de l'expansion allemande au Brésil ; *Times*, de Londres, 12 mars 1902 et 26 janvier 1903 ; *The Pilot*, 3 janvier 1903 ; *Morning Post*, 1er janvier 1903 ; *North American Review*, avril 1903 ; *Literary Digest*, 3 février 1903.

(1) Juan A. Garcia (fils). — Article bibliographique sur le livre : *La Republica argentina y el caso de Venezuela*, de Luis M. Drago, dans les *Anales de la Facultad de derecho*, Buenos-Aires, 1903.

et plus complexe des événements humains, elles éprouvent les déviations que la réfraction fait subir à la ligne droite originaire. Il ne suffit pas qu'un peuple offrant les traits essentiels de la civilisation chrétienne soit faible ou momentanément mal gouverné pour qu'il n'y ait plus autre chose à faire qu'à l'éliminer. Par une loi de la nature, ce peuple est susceptible de s'améliorer ; il se développe conformément à une évolution définie ; pour étroits et isolés qu'on les suppose, les intérêts qui lui sont propres ont leur répercussion sur le mouvement général ; de près ou de loin, ils contribuent à en régler l'équilibre.

Les nations européennes, que leur lente évolution au cours des siècles a conduites à un degré élevé de civilisation, auraient tort d'ailleurs de diriger leurs attaques contre les jeunes nationalités d'Amérique, sous prétexte qu'elles n'ont pas atteint la même perfection de développement et de culture. Il ne sied pas que l'adulte maltraite l'enfant parce que celui-ci ne possède pas encore la prudence et les façons d'agir de l'âge mûr. Il doit lui tendre la main, le soutenir, l'encourager, s'efforcer de le mettre dans le bon chemin.

Du reste, il n'y a rien de plus périlleux en politique que les manières de raisonner basées sur la force. Une civilisation supérieure, des institutions parfaites, surtout un pouvoir qui permette de faire ce qu'on veut, ce sont là des facteurs très variables et relatifs. Telle nation, qui est formidable par rapport à une autre, paraîtra débile et arriérée si on la compare à une troisième. « On est toujours le Maroc de quelqu'un », disait il y a quelque temps M. Isoulet. C'est une remarque aussi spirituelle que profonde. Les théories violentes de lutte pour la vie et de survivance du plus apte peuvent ainsi venir frapper par contre-coup ceux-là mêmes qui les proclament. Elles les laissent exposés au péril de voir se dresser devant eux, dans le fracas des conflits universels où ils voudraient nous précipiter, de nouveaux groupes humains qui, plus forts ou mieux armés, appliquent aux vainqueurs de la veille la règle de fer que ces derniers avaient posée.

Les moyens coercitifs employés contre le Vénézuéla avaient tout l'air, en somme, de marquer le début des hostilités annoncées contre l'Amérique. La dette publique était le prétexte apparent ; la contrainte exercée pour en assurer le recouvrement entraînait comme conséquence, pour devenir effective, un débarquement de troupes et l'occupation de ports et de douanes. La République argentine protesta. « Le chemin le plus facile qui s'offre aux gouvernements européens, dit-elle, pour s'approprier des territoires et supplanter les autorités locales, est précisément celui des interventions financières ; de nombreux exemples en font foi ».

Et, pour mettre les termes de la défense d'accord avec les nécessités de ce moment-là, elle proclama ce principe, que « la dette publique ne peut jamais donner lieu, de la part d'une puissance européenne, à une intervention armée, et bien moins encore à l'occupation matérielle du sol d'une nation américaine ».

Notre thèse prend donc sa source dans la solidarité entre les nations de notre continent. Elle a une portée et répond à des vues purement américaines. Nous l'avons mise en avant à propos du Vénézuéla parce que le Vénézuéla est une République-sœur, et parce qu'il y avait de fortes raisons de craindre que l'attaque dont il était victime ne répondît à des projets beaucoup plus vastes et redoutables que le recouvrement d'une créance. Nous aurions gardé le silence, si c'eût été la Régence de Tunis ou la Turquie qu'on eût voulu obliger par la force à payer ses dettes. La raison en est simple. La seule chose qui politiquement nous intéresse, la seule qui soit d'accord avec notre histoire, avec les exigences présentes et les développements futurs de notre civilisation, c'est de supprimer, dans l'état actuel de nos relations internationales, l'unique cause ou, si l'on veut, l'unique prétexte dont les puissants de la terre soient à même de se prévaloir pour troubler la marche des nations de cet hémisphère, lesquelles se développent, progressent et s'acheminent, à la faveur de leurs libérales institutions, à un état prospère qui en fera le siège d'une grande civilisation.

Lorsque les États-Unis proclamèrent, il y a près d'un siècle, qu'ils considéreraient comme un acte peu amical, de la part d'une puissance quelconque, « qu'elle opprimât les peuples de ce continent ou essayât en quelque manière que ce fût d'en contrôler les destins », leur action resta circonscrite à ce qui en réalité les concernait. Il eût été peut-être plus généreux, plus conforme à la raison, à un idéal humanitaire supérieur, de donner plus d'ampleur à cette déclaration et de protester contre l'oppression des races civilisées sur la surface entière du globe. Mais cela eût été en fin de compte infiniment moins pertinent. Dans le discours prononcé à Buenos-Aires le 17 août 1906 pour souhaiter la bienvenue à M. Elihu Root, l'auteur du présent article saisit l'occasion qui s'offrait à lui de développer cette idée. « C'est pour obéir, dit-il, à un sentiment de défense commune que, dans un moment solennel, la République argentine proclama qu'il ne saurait être permis aux puissances européennes de procéder au recouvrement coercitif de dettes publiques. Ce ne fut pas là l'affirmation d'un principe abstrait, ayant une valeur simplement académique, ni d'une règle juridique d'application universelle que nous ne sommes pas qualifiés pour soutenir. Ce fut l'énoncé d'une doctrine de politique et de diplomatie américaines. Cette

doctrine s'appuie sans doute sur des raisons de droit très solides ; mais elle a surtout pour but d'éviter aux peuples de ce continent les calamités de la conquête, lorsque celle-ci prendrait le déguisement des interventions financières. C'est de la même manière que la politique traditionnelle des États-Unis, sans se targuer de supériorités ni rechercher des prééminences, condamna l'oppression des nations de cette partie du monde et tout contrôle exercé par les puissances d'Europe sur leurs destinées » (1).

A ce point de vue, nous devons ajouter un mot. Même en admettant que les interventions financières puissent, juridiquement et philosophiquement, se justifier, même en admettant qu'elles représentent, en thèse générale, un moyen légitime de protéger à l'étranger les sujets d'une puissance, nous n'en persisterions pas moins à soutenir qu'elles ne sont pas applicables à l'Amérique du Sud. Le principe proclamé, une fois circonscrit de la sorte, se présente sous une face nouvelle, éminemment diplomatique et absolument indépendante de son interprétation juridique.

Les interventions financières sont aujourd'hui et ont été de tout temps une arme politique entre les mains des gouvernements. Tous ont adopté la formule de Palmerston. On proclame que l'on a le droit indiscutable d'intervenir pour recouvrer des créances ; mais pour ce qui est du fait même de l'intervention, on le subordonne à des considérations domestiques et transitoires (2), lesquelles dépendent indéfectiblement de la politique militante. On décrète dans un cas, on repousse dans un autre

(1) Le Président Roosevelt a fait à l'auteur l'insigne honneur de transcrire avec éloges ces paroles dans son dernier Message au Congrès de l'Union (3 décembre 1906). Le discours d'où cette citation est tirée a été publié par l'éditeur Coni, Buenos-Aires. On le trouvera également, ainsi que la réponse de M. Root, dans *Speeches incident to the visit of secretary Root to South-America*, Washington, 1906, p. 151 à 157.

(2) La circulaire de lord Palmerston dit textuellement : « Si l'on étudie à la seule lumière du droit international la protection des porteurs de bons étrangers, il n'est pas douteux que les gouvernements des divers pays ont pleinement le droit de prendre en mains, comme susceptible de donner lieu à des négociations diplomatiques, toute plainte bien fondée dont les saisissent leurs sujets contre le gouvernement d'un autre pays, ou tout grief dont leurs sujets auraient eu à souffrir de la part d'un gouvernement étranger. Et si le gouvernement d'une nation a le droit d'exiger des réparations au bénéfice d'un quelconque de ses sujets, individuellement considéré, qui formule une réclamation légitime et non satisfaite contre le gouvernement d'un autre pays, on ne peut admettre que le droit d'exiger cette réparation soit diminué uniquement parce que l'importance du dommage est plus considérable, et parce que la réclamation, au lieu de porter sur des exigences individuelles et des sommes relativement réduites, se rapporte à un grand nombre de personnes et à des capitaux considérables. C'est par conséquent une question qu'il appartient uniquement au gouvernement britannique de résoudre que celle de savoir si l'affaire doit être traitée ou non par la voie diplomatique, et sa résolution, affirmative ou négative, ne doit se baser que sur des considérations purement britanniques ou domestiques » (Hall, *op.* et *loc. cit.*).

une intervention en Turquie, à Tunis, au Maroc, bien qu'il s'agisse dans les deux des mêmes créanciers et de titres identiques. On se décide suivant que l'action à entreprendre, à un moment donné, compromet ou non l'équilibre européen. Ce n'est pas tout : les interventions sont toujours accomplies contre des peuples faibles et n'ayant pas d'alliés, incapables par suite d'opposer une résistance sérieuse. Il n'y a pas d'exemples qu'elles aient été exercées contre des États puissants.

La Russie s'est vue forcée durant de longues années à suspendre le service de sa dette extérieure, et l'idée n'est venue à personne de la contraindre à payer en mettant l'embargo sur ses rentes. Le Portugal a nettement répudié un emprunt étranger et ne s'est pas vu enveloppé pour cela dans un conflit international. Il a fait plus : à la suite de négociations avec ses créanciers, il avait obtenu une réduction temporaire de sa dette à la moitié de celle-ci et affecté diverses ressources au payement, pour cette moitié, d'un intérêt progressif (24 mai 1892) ; mais non content de cela, et par simple décret, sans daigner consulter personne, il réduisit, trois semaines plus tard (15 juin 1892), la dette reconnue à un tiers de la dette réelle. Ce décret fut ratifié par une loi du 20 mai 1893. Il demeura donc établi que les créanciers ne toucheraient que le tiers de ce qui leur était dû, et encore sous la condition expresse de se soumettre d'avance aux décisions que le Parlement portugais pourrait prendre relativement aux deux autres tiers. Que firent les gouvernements étrangers ? A Paris, comme à la Chambre des députés on le pressait vivement de prendre des mesures, le ministre des affaires étrangères, M. Ribot, se contenta d'assurer qu'il « étudierait ce qu'il y avait à faire ». Au Sénat, il s'en tira par une déclaration non moins anodine. « Le gouvernement, dit-il, a conscience de l'importance des intérêts compromis dans cette affaire et fera tout ce qui dépend de lui afin d'obtenir du Portugal un traitement équitable pour les créanciers français » . En réalité, le gouvernement ne fit rien, qu'interposer ses bons offices, qui restèrent sans effet. De son côté, l'Allemagne notifia au gouvernement portugais la « protestation formelle du gouvernement impérial contre un décret par lequel étaient foulés aux pieds les droits garantis par traité aux créanciers allemands ». Le ministre des affaires étrangères du Portugal répondit simplement : « qu'il était désolé d'avoir dû agir comme il l'avait fait, par suite des difficultés extrêmes qu'offrait la situation financière ». Les réclamations prirent fin là-dessus, d'une façon entièrement différente, on le voit, de ce que nous avons vu se passer au Vénézuéla (1).

(1) V. Henri Joubert, *Les emprunts d'États étrangers*, Paris, 1906, p. 78 et 79. « Jusqu'à présent, dit F. de Martens, les petits États *seuls* ont été l'objet de représailles de fait, de blocus pacifiques avec ou sans bombardements de côtes, à cause de réclamations qui

Nous pourrions citer un grand nombre d'exemples analogues. Ils nous obligent à conclure que l'intervention financière se produit seulement dans le cas où l'on n'a pas à redouter qu'une efficace résistance militaire vienne compromettre l'entreprise. Invariablement, celle-ci répond à des plans de politique coloniale poursuivis soit par une puissance isolée, soit par suite d'une entente préalable entre plusieurs. Sous couleur de revendications pécuniaires, ce que se propose l'assaillant, c'est d'atteindre quelque but d'expansion impérialiste, c'est de s'attribuer une zone d'influence, une prééminence, un protectorat.

Non, un retard dans le service des emprunts n'a jamais constitué un *casus belli* entre nations souveraines vivant sur un pied d'égalité. Aussi est-il facile de comprendre les soupçons qu'éveillent toujours dans les Républiques Sud-américaines les coûteuses expéditions navales et tout cet étalage de force évidemment hors de proportion avec l'objet et le but avoué de ces démonstrations militaires. Ce n'est donc pas seulement parce qu'elles ont pour fondement une théorie juridique insoutenable que les interventions de ce genre sont inacceptables pour l'Amérique du Sud. Elles posent dans toute sa gravité et dans toute sa plénitude une question politique vitale, la doctrine de Monroe. Cette doctrine tient tout entière dans deux déclarations. D'une part, « les continents américains sont soustraits à la future colonisation européenne ». D'autre part, puisque l'indépendance des nations de cet hémisphère a été reconnue, ce serait un acte peu amical envers l'Union américaine, de la part d'une « puissance européenne quelconque, de tenter de les opprimer ou d'en contrôler d'une façon quelconque le développement ». Ces deux propositions sont la formule d'émancipation et de défense qui a jeté de si profondes racines dans l'esprit et dans le cœur des Américains. On peut en découvrir l'origine et l'inspiration dans le « Farewell Adress » par lequel Washington fit ses adieux à ses concitoyens ; on en suit l'éclosion dans

n'avaient pu être réglées à l'amiable. Jamais de pareilles réclamations à l'égard de grandes puissances n'ont abouti à de semblables mesures. C'est un fait irrécusable qui doit avoir sa raison d'être. Il est évident qu'entre les grandes nations surgissent également des conflits plus ou moins sérieux au sujet de réclamations ou dénis de justice Toutefois elles n'ont garde de bombarder en temps de paix leurs côtes et d'établir un blocus pour obtenir satisfaction. Il est fort probable que le cas s'est aussi présenté où de grandes puissances ont été lésées dans leurs droits ou intérêts par la mauvaise volonté d'autres États plus forts qu'elles. Néanmoins elles se sont abstenues de proclamer le blocus pacifique des côtes de l'adversaire ou de bombarder, en temps de paix, ses villes ouvertes ou villages riverains. Ce fait positif donne à réfléchir. Est-il possible que, seuls, les petits États se rendent coupables de la violation des engagements contractés ? Peut-on prétendre que, seulement envers les États petits et faibles, les justes réclamations des ressortissants étrangers soulèvent le sentiment de la justice ? Il suffit de poser ces questions pour être renseigné sur les vrais motifs de la plupart des représailles exercées par suite de réclamations non satisfaites » (*Par la justice vers la paix*, p. 14).

la correspondance de Jefferson, de Monroe, de Rush et de Quincy Adams, dans les conférences et insinuations de Canning ; elle arrive enfin à son plein épanouissement dans le mémorable Message du 2 décembre 1823, et aussitôt après dans la déclaration du ministre anglais à l'ambassadeur de France, M. de Polignac (1). Cette doctrine fut accueillie avec enthousiasme par l'opinion publique en Angleterre. Lord Brougham s'écrie que « le Message du Président est un événement tel, qu'il n'en voit pas qui mérite de causer plus de satisfaction, d'orgueil et de gratitude parmi les hommes libres d'Europe ». Sir John Mackintosh n'est pas moins expressif. « La concordance de vues, dit-il, entre les deux grandes nations anglaises (il m'est agréable de leur donner ce nom, et je souhaite du fond du cœur qu'elles restent toujours unies pour soutenir la cause de la justice et de la liberté) doit être regardée avec la plus vive satisfaction par les hommes éclairés de toute la terre » (2). La vigueur du principe qui venait d'être proclamé n'a pas été entamée par quatre-vingts ans de vicissitudes et de fortunes diverses. De nos jours, voici ce qu'en dit un des publicistes les plus autorisés d'Angleterre, sir Frederick Pollock : « Nous n'avons pas formellement affirmé de nouveau la politique de Canning dans ses applications modernes, nous n'avons pas déclaré que nous adhérions, mus par la solidarité d'intérêts et de devoirs, aux principes contenus dans la doctrine de Monroe ; mais nous avons fait mieux. Nous avons constamment conformé nos actes à cette politique et à ces principes » (3).

Mise d'abord en avant pour tenir en échec la Sainte-Alliance et l'empêcher de subjuguer les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud, qui luttaient pour leur indépendance, la doctrine de Monroe a évolué depuis lors, elle s'est adaptée aux successives nécessités des temps, son influence a sans cesse grandi et elle est devenue la formule même de la politique extérieure du Nouveau-Monde. On peut en parlant d'elle répéter la phrase pompeuse et prophétique de Jefferson et dire qu'elle « nous marque la route à suivre dans l'océan du temps qui s'ouvre devant nous » (4).

(1) La doctrine de Monroe a été magistralement commentée par Henderson, dans *American diplomatic Questions*, p. 289 et suiv.— Comp. Foster, *A century of America Diplomacy*, p. 438 ; Roosevelt, *The Monroe Doctrine*, dans *American Ideals*, p. 228 ; Frederick Pollock, *The Monroe Doctrine*, dans *Nineteenth Century and After*, octobre 1902 ; Basset Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 368 et suiv. V. également les termes d'une haute et noble inspiration que M. Root a consacrés à la doctrine de Monroe dans son discours au Congrès commercial du Kansas (30 novembre 1906).

(2) Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 411.

(3) *Nineteenth Century and After*, octobre 1902, p. 553.

(4) Jefferson à Monroe, dans *American diplomatic Questions*, p. 321.

Ce qu'est en réalité la doctrine de Monroe, c'est un gage d'indépendance. Elle n'impose ni domination ni hiérarchie, elle n'essaie d'établir ni protectorats ni influences de supérieur à inférieur. Elle ne crée pas d'obligations ou de responsabilités entre les divers peuples qui se réclament de ses prescriptions. Elle tend seulement à ce qu'ils aient tous la ferme volonté, chacun pour son compte et dans la mesure de ses forces, de ne pas tolérer que les puissances étrangères s'adjugent sur eux un droit de juridiction. Les États-Unis la proclamèrent pour sauvegarder leur propre paix et leur propre sécurité. Les autres Républiques du continent l'ont successivement adoptée à leur tour aux mêmes fins de prospérité et de tranquillité intérieure (1). Cet accord spontané d'intentions et de tendances constitue à lui seul une grande force sans qu'il y ait besoin d'alliances formelles ou d'engagements définis. Quand on l'entend de la sorte, le principe de Monroe, qui se réduit en définitive à affirmer que les peuples de ce continent entendent rester libres, assure aussi efficacement l'indépendance de chacun relativement à l'un quelconque d'entre eux que relativement aux puissances européennes. John Quincy Adams, qui inspira en grande partie et rédigea peut-être le Message de Monroe, dit expressément : « Une des conséquences de cet état de choses (l'indépendance des Républiques d'origine latine) sera que dorénavant les continents américains seront à l'abri de la colonisation. Occupés par des nations indépendantes et civilisées, ils ne seront accessibles pour les Européens, et les unes par rapport aux autres, qu'en respectant cette condition (2).

Il n'y a pas de sphère d'influence, ni rien qui ressemble à ce que les Cabinets européens entendent par ces mots, instituée dans l'Amérique du Sud au profit des États-Unis. Le commerce entre nos Républiques latines et leur puissante sœur du Nord est insignifiant en comparaison du mouvement d'échanges qu'elles entretiennent avec l'Europe. Voici comment s'exprimait là-dessus le Président Roosevelt dans un de ses derniers Messages : « La doctrine n'a rien à voir avec les relations mer-

(1) Il est curieux de constater que les Romains avaient pressenti la doctrine de Monroe et l'appliquaient à leur manière, obéissant à des considérations politiques fort analogues à celles qui viennent d'être présentées. On lit en effet dans Montesquieu : « Sachant combien les peuples d'Europe étaient propres à la guerre, ils établirent comme une loi qu'il ne serait permis à aucun Roi d'Asie d'entrer en Europe et d'y assujettir quelque peuple que ce fût. Le principal motif de la guerre qu'ils firent à Mithridate fut que, contre cette défense, il avait soumis quelques barbares » (Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*, chap. VI).

(2) « American continents, hence forth, will no longer be subjects of colonization. Occupied by civilized independent nations, they will be accessible to Europeans and to each other on that footing alone » (Adams à Rush, dans Henderson, *American diplomatic Questions*, p. 332).

cantiles d'aucune puissance américaine, si ce n'est pour permettre à chacune d'elles de nouer sur ce terrain les liens qui sont le mieux à sa convenance. En un mot, elle est une garantie de l'indépendance commerciale des deux Amériques » (1).

Nous ne sommes pas non plus ici, comme on l'a quelquefois prétendu, en présence d'un principe vieilli, près de tomber en désuétude. Il y a peu de temps, huit ans à peine, une publication des plus sérieuses, l'*Annual Register*, annonçait à ses lecteurs qu'une coalition européenne avait été sur le point de se former pour aider l'Espagne à rétablir sa domination sur Cuba ; cet événement lui inspirait les réflexions qu'on va lire (2) : « On finit par savoir que l'Autriche, obéissant à des affections de famille, avait sondé la France et l'Allemagne en vue d'une intervention collective. La première de ces puissances, dont les sujets, porteurs d'une grande quantité de titres espagnols, avaient un énorme intérêt à ce que la solvabilité de l'Espagne ne fût pas atteinte, accepta tout de suite. L'Allemagne fit dépendre son assentiment de la coopération de la Grande-Bretagne, que personne ne mettait en doute, étant donnés les nombreux froissements qui s'étaient produits entre l'Angleterre et les États-Unis. M. Balfour, toutefois, qui était chargé par intérim du portefeuille des affaires étrangères en l'absence de lord Salisbury, réduisit à néant en un clin d'œil ce plan laborieusement préparé. Il se rendit parfaitement compte de ce que signifiait au juste la « médiation amicale » qu'on lui proposait, et envoya à l'ambassadeur d'Angleterre aux États-Unis, sir Julian Pauncefote, des Instructions fort nettes. Il y déclarait que la Grande-Bretagne n'adopterait en aucun cas une politique qui pût être considérée comme non amicale par le Cabinet de Washington » (3). Sir Frederick Pollock tient cette version pour foncièrement exacte, et ajoute : « La coalition projetée, qui eût été une injustifiable menace lancée contre le droit et le pouvoir qu'avaient les Cubains de choisir la forme de gouvernement qu'ils entendaient se donner, ne put se réaliser. Jusqu'où s'avança-t-on dans l'énoncé des propositions faites à l'Angleterre, dans quels termes plus ou moins catégoriques celle-ci les repoussa-t-elle et signifia-t-elle qu'on aurait tort de compter même sur sa neutralité, ce sont là des questions qui en définitive n'ont qu'une médiocre importance. Ce qui, à partir de l'année 1898, doit être considéré comme acquis, c'est que,

(1) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1902, p. XXXVI.

(2) *The Annual Register* (*A Review of public events at home and abroad*) fut fondée à la fin du XVIIIe siècle par Edmond Burke, le célèbre orateur et homme d'Etat. Cette publication est aujourd'hui une des plus véridiques et impartiales qui existent en Angleterre. Elle y jouit d'une haute autorité. Les renseignements qu'elle renferme sont considérés comme officiels.

(3) *Annual Register*, 1898, chap. I, p. 82.

si une nouvelle entreprise du même genre venait à être tentée, la force morale et même la force matérielle de l'Empire britannique se rangeraient du côté des Etats-Unis » (1).

La doctrine de Monroe ou, si l'on aime mieux, le principe de « non colonisation », qui en fait partie intégrante, a donc fait beaucoup de chemin dans ces dernières années, beaucoup plus qu'on n'eût été tenté de le supposer à l'époque où Bismarck, dans une boutade où il faisait preuve de plus d'esprit que de clairvoyance, l'appelait une simple « impertinence internationale ». Sans doute, dans l'application, l'efficacité de ce principe a dépendu de diverses circonstances, particulièrement des ressources dont disposaient les États-Unis. Dans certains cas, ils se sont bornés à faire parvenir à leurs sœurs opprimées l'expression de leurs sympathies et l'assurance de leur appui moral. C'est ce qui arriva notamment en 1846, lorsque les escadres de la France et de l'Angleterre bloquèrent le Rio de la Plata (2). Dans d'autres, ils ont dû temporiser. C'est le parti auquel ils se trouvèrent réduits lors de l'invasion du Mexique par les troupes de Napoléon III. Mais, à peine débarrassés de la guerre de Sécession, ils exigèrent le rappel immédiat des forces françaises, et ce fut là le début des sanglants episodes qui aboutirent à la tragédie de Quérétaro. Quelquefois enfin ils ont imposé l'arbitrage, comme dans la première question du Vénézuéla, ou bien, comme a Cuba, ils ont mis sans marchander leurs trésors et leur sang au service de l'émancipation d'un peuple. Mais, en dépit des obstacles qui en ont souvent contrarié le plein effet, la doctrine de Monroe a pénétré chaque jour plus profondément dans la conscience universelle et s'est transformée en un principe respecté de politique active. Plusieurs grandes puissances s'y sont ralliées expressément. « Acceptant comme nous l'acceptons, franchement et sans réserves, la doctrine de Monroe, à laquelle les Etats-Unis ont l'air d'attacher

(1) Pollock. *op.* et *loc. cit.*

(2) Le secrétaire d'État Buchanan écrivait en 1846 : « Dans le dernier Message du Président au Congrès, la grande doctrine américaine, opposée à l'ingérence des nations européennes dans les affaires intérieures de celles de ce continent, est exposée d'une façon si claire qu'il est superflu de rien ajouter à ce sujet. Que la Grande-Bretagne et la France, par leur intervention armée à la Plata, ont violé ce principe d'une manière flagrante, cela est évident pour tout le monde. Puisque les circonstances présentes mettent les États-Unis dans l'impossibilité de prendre part à cette guerre, le Président désire que toute l'influence morale de cette République pèse dans la balance en faveur de la nation lésée. Nous désirons cordialement que la République argentine sorte à son honneur de sa lutte contre l'intervention étrangère ». Bien qu'en 1846 les États-Unis fussent en possession de tous les renseignements requis pour reconnaître le Paraguay comme État indépendant, le Président décida de remettre à plus tard la résolution à prendre là-dessus, par égard pour la République argentine et en considération « de la lutte héroïque qu'elle soutenait contre l'intervention armée de la Grande-Bretagne et de la France au sujet de questions intéressant les Républiques du Rio de la Plata et ses tributaires » (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, § 941, p. 422 et 423

tant d'importance...»; ainsi s'exprimait il y a peu de temps lord Devonshire à la Chambre des lords (1). Lord Cranborne a affirmé de son côté à la Chambre des communes que « nulle nation n'a montré plus d'empressement que l'Angleterre à appuyer les États-Unis dans la défense de la doctrine de Monroe » (2). M. Balfour, lorsqu'il était premier ministre, déclara, dans un discours prononcé à Liverpool, que « la doctrine de Monroe n'a pas d'ennemis en Angleterre ». «Nous ne désirons, ajoutait-il, ni colonisation ni acquisition de territoire dans l'hémisphère occidental. Nous n'avons nulle envie de nous mêler des procédés de gouvernement usités dans une partie quelconque de ce continent » (3). Certes, nul ne s'attend à voir l'Allemagne faire sienne avec cette chaleur la doctrine de Monroe. Pourtant elle la reconnaît implicitement dans le Mémoire même où l'ambassadeur de l'Empire allemand à Washington exposait les intentions de son gouvernement dans l'affaire du Vénézuéla. « Nous croyons important, disait-il, de faire part de nos desseins au gouvernement des États-Unis, afin qu'il soit bien démontré que nous avons uniquement en vue la défense de nos nationaux, qui ont eu à supporter des préjudices... Nous déclarons spécialement que dans aucun cas nous ne considérerons comme rentrant dans les mesures coercitives à prendre l'acquisition ou l'occupation permanente d'une partie du territoire vénézuélien » (4).

Ce n'est pas tout : lorsqu'à la première Conférence de la Haye les États-Unis signèrent le traité d'arbitrage aujourd'hui en vigueur, ils firent relativement à la question qui nous occupe une réserve formelle, qui à leur demande et avec l'agrément unanime des autres puissances fut consignée dans les protocoles en ces termes : « Rien de ce que renferme la présente convention ne sera interprété de manière à obliger les États-Unis à se départir de leur politique traditionnelle, qui est de s'abstenir d'entrer, intervenir ou s'immiscer dans les questions d'administration interne d'un Etat étranger. Également rien de ce que renferme la présente convention ne sera interprété de manière à obliger les États-Unis d'Amérique à modifier leur attitude traditionnelle dans les questions purement américaines » (5).

Par cette déclaration, la doctrine de Monroe se trouvait pourvue de l'acquiescement tacite de toutes les puissances signataires de la convention de la Haye, et incorporée en quelque sorte au droit des gens. Il

(1) Hansard, *House of Lords*, 15 décembre 1902.
(2) Hansard, *House of Commons*, 17 février 1903.
(3) *Review of Reviews*, mars 1903.
(4) Pro-Memoria du 11 décembre 1901, dans *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1902, p. 194.
(5) Holls, *The Peace Conference at the Hague*, p. 270.

semblerait qu'après cela l'Amérique du Sud aurait dû se trouver à l'abri d'opérations de guerre motivées par de simples réclamations financières. Il n'en a rien été. Jusqu'à l'heure présente on continue à se figurer en Europe que bloquer des ports et se saisir de bureaux de douanes sont des actes compatibles avec l'indépendance et la liberté d'action des gouvernements Sud-américains. « Les États-Unis eux-mêmes reconnaissent, disait lord Cranborne à la Chambre des communes, que la conduite de l'Angleterre à l'égard du Vénézuéla n'est en rien contraire à la doctrine de Monroe ». Ces paroles, d'ailleurs, sont d'accord avec une importante déclaration du Président Roosevelt. Elle est contenue dans son Message au Congrès de 1901 et elle fut littéralement transcrite dans la réponse à l'ambassadeur allemand en premier lieu et plus tard dans la réponse à la Note argentine. « Nous ne garantissons aucun État, était-il dit dans ce Message, contre les répressions qu'il pourrait s'attirer par son inconduite. Ce que nous prétendons, c'est que le châtiment ne peut prendre la forme d'une acquisition de territoire au profit d'une puissance européenne » (1). Reste à savoir si l'insolvabilité, lorsqu'elle n'entache pas la bonne foi et reconnait pour cause la perte des récoltes, par exemple, ou tout autre phénomène de la nature, si une insolvabilité en tout cas sur les origines de laquelle le créancier s'érige en unique juge, peut être qualifiée d'inconduite et rend passible d'un châtiment. A ce propos, les observations présentées lors de l'affaire du Vénézuéla par l'ambassadeur allemand à Washington méritent de nous arrêter. « Après avoir envoyé un *ultimatum*, disait-il, il y aura lieu de considérer si le blocus de deux ports principaux, la Guayra et Puerto-Cabello, est une mesure de coercition convenable. Remarquons que les droits d'importation et d'exportation sont l'unique source de revenus du Vénézuéla, et que le recouvrement en serait ainsi rendu impossible. De plus, il deviendrait très difficile de pourvoir à l'approvisionnement d'un pays où le maïs importé forme la base de l'alimentation. S'il était reconnu que le blocus dont il vient d'être parlé ne répond pas au but qu'on se propose, on devrait envisager l'éventualité de l'occupation temporaire de certains ports vénézuéliens et du recouvrement effectué par l'Allemagne des droits de douane en ces points » (2). Il est inutile d'insister sur la subtilité de ce raisonnement et sur la rigueur des mesures proposées. Elles étaient admirablement calculées pour forcer la main au gouvernement de Caracas et lui arracher la reconnaissance de créances justifiées ou non (3).

(1) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1902, p. 195.

(2) *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1902, p. 194.

(3) A cet égard, la légèreté avec laquelle les gouvernements enflent la note à payer est devenue proverbiale. Napoléon III somma le Mexique de verser 15 millions de

Telle est justement la question qui dans la Note argentine est posée en termes précis. « Le recouvrement militaire des emprunts, dit-elle, suppose, pour devenir effectif, l'occupation territoriale, et l'occupation territoriale implique la suppression ou la subordination des gouvernements locaux dans les pays sur lesquels elle s'étend, ce qui est contraire à la doctrine de Monroe ».

Le Message de 1823 établit en effet, comme on l'a vu plus haut, dans sa seconde déclaration, que les puissances d'Europe ne pourront opprimer les nouvelles nationalités que renferme ce continent, ni en contrôler les destins (1). Or on conviendra qu'il ne saurait exister de contrôle plus décisif, ni d'oppression plus immédiate, que ceux qui résultent de l'embargo mis sur les recettes douanières d'un pays. On aura beau dire que la possession matérielle du sol et l'embargo ne sont établis qu'à titre provisoire, la remarque qui précède n'en garde pas moins toute sa force. Il suffit de rappeler à cet égard l'exemple de l'Égypte. Voilà vingt-six ans que la Grande-Bretagne a pris en main l'administration de ce pays, d'une façon temporaire, et pour remettre de l'ordre dans ses finances. On voit combien les recouvrements coercitifs, avec leur cortège de violences, peuvent à l'occasion être en opposition formelle avec la doctrine de Monroe.

C'est ce que les États-Unis se sont proposé d'éviter de diverses façons. Ainsi, en 1861, au moment où l'Angleterre, l'Espagne et la France décidèrent d'intervenir au Mexique, à la suite de la suspension décrétée par le Président Juarez du service des emprunts étrangers, le ministre d'Etat Seward, pour éviter que le sol américain fût violé par les puissances expéditionnaires, eut l'idée de conclure avec le Mexique un traité aux termes duquel l'Union américaine garantirait pour cinq ans le payement des intérêts de la dette mexicaine. C'était enlever à l'intervention étrangère tout motif, et même tout prétexte. Le Sénat Nord-américain ne donna pas son approbation au projet de M. Seward. Les événements se déroulèrent dans la forme que l'on sait, et finalement la France, qui dès le début des opérations était seule restée en ligne, dut obéir à l'injonc-

dollars pour solder la créance du banquier Jecker, qui en réalité n'avait fourni au gouvernement révolutionnaire que 750.000 piastres mexicaines (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 494). — Dans la dernière attaque dirigée contre le Vénézuéla, l'Allemagne réclamait 7.376.685 bolivars. La Commission mixte réunie à Caracas lui adjugea seulement 2 millions. Les réclamations italiennes s'élevaient à 39 millions de bolivars. Les Commissions mixtes les réduisirent à moins de 3 millions (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, p. 591). Comp. *Atlantic Monthly*, octobre 1906, p. 546.

(1) Cette seconde déclaration, selon Foster, l'ancien et très distingué secrétaire d'État de l'Union américaine, exprime un principe fondamental, vivant, et qui doit être appliqué toutes les fois que les circonstances le rendront nécessaire (Foster, *A Century of American Diplomacy*, p. 442).

tion des États-Unis et évacuer le territoire mexicain. La doctrine de Monroe opposa en cette circonstance un veto direct aux ambitions de Napoléon III.

En 1904, on se crut sur le point de voir les puissances européennes exercer de nouveau un acte de coercition contre un État américain, la République de Saint-Domingue, tombée en pleine banqueroute. Le Président Roosevelt, sous l'impression encore toute fraiche des événements du Vénézuéla, en revint à peu de chose près, pour sauver la situation, à l'expédient jadis proposé par M. Seward. Le 4 février 1905, il conclut avec la République dominicaine un traité d'après lequel les Etats-Unis garantissent l'intégrité territoriale de celle-ci, et par contre demeurent chargés d'administrer les douanes, d'encaisser les revenus de l'État, et de faire entre les créanciers, au prorata de leurs créances, la répartition des recettes disponibles. Les États-Unis assument là en somme le rôle de syndic liquidateur d'une maison de commerce en faillite. Il paraît que ce traité vient d'être ratifié par le Sénat américain ; mais, avant même d'être ainsi devenu définitif,il était déjà appliqué en vertu d'un arrangement provisoire ; le gouvernement dominicain avait mis à la tête de ses douanes les personnes confidentiellement désignées pour ces postes par le Président de l'Union.

M. Roosevelt a exposé sous une forme saisissante, dans le Message adressé au Sénat en même temps que le texte de ce traité, les raisons qu'il avait eues de le signer : « Lorsque l'état des affaires en est venu à prendre le caractère qu'il revêt malheureusement à Saint-Domingue, nous devons, de deux choses l'une : ou nous résigner à une violation probable de la doctrine de Monroe, ou prendre l'initiative d'un arrangement dans le genre de celui qui est soumis au Sénat. Il y est stipulé que les douanes seront administrées pacifiquement, honnêtement, économiquement, et que 45 0/0 des sommes qu'elles produiront seront versées au gouvernement dominicain. Les États-Unis consacreront le reste au payement des dettes, dans une proportion équitable. Quant à nous, nous accomplissons simplement et d'une manière pacifique, — non seulement avec le cordial assentiment, mais de plus sur les vives instances du gouvernement intéressé, — une partie des devoirs internationaux inhérents à la doctrine de Monroe. Nous devons montrer que nous remplissons ces devoirs en toute bonne foi, sans la moindre intention de nous agrandir aux dépens de voisins plus faibles, et que notre seul mobile est de venir en aide à la faiblesse de ces voisins en même temps que de rendre service aux puissances européennes qui pourraient entrer en rapport avec eux. Il est hautement nécessaire d'inspirer au monde, par nos actes, la conviction qu'il peut avoir confiance en notre loyauté, et que le

devoir international dont nous nous chargeons, nous le remplirons avec une absolue bonne foi, dans notre propre intérêt et dans celui des autres nations, observant envers toutes les règles les plus strictes de la justice. En agissant de la sorte, nous aurons avancé le moment où la doctrine de Monroe sera généralement acceptée, et travaillé à élargir, pour le règlement des différends internationaux, la sphère d'action des moyens pacifiques, appelés à remplacer graduellement les mesures de guerre » (1).

On voit le principe dont s'est inspiré le traité avec Saint-Domingue. Il reconnaît aux puissances européennes le droit d'exiger par la force le payement des créances de leurs nationaux ; mais, comme elles ne pourraient le faire qu'au moyen de l'occupation de territoires ou de douanes, les États-Unis, soucieux de garder de cette atteinte la doctrine de Monroe, assument, pour éviter que cela n'arrive, une sorte de magistrature suprême. Ils se substituent aux nations Sud-américaines momentanément incapables de faire face à leurs engagements, pour l'administration de leurs finances et la perception des droits de douane, dont ils se chargent de faire une répartition équitable entre les créanciers. Evidemment, à moins de caresser des arrière-pensées inavouables, les puissances qui auraient des réclamations à faire valoir ne pourraient, le cas échéant, que vivement se féliciter de voir la défense de leurs intérêts prise en main par un intermédiaire de cette envergure. Il n'y a pas de doute que c'est là un expédient qui aurait une réelle efficacité pour couper court aux interventions européennes ; mais il offre de graves inconvénients. Ce système rendrait plus facile l'émission d'emprunts américains ; les prêteurs seraient ainsi assurés de toucher leurs coupons sans retard et sans risques. Pour certains pays, la tentation serait forte d'abuser de cet état de choses pour réaliser des emprunts éminemment suspects. On ne sait que trop combien des gouvernements révolutionnaires ou des dictateurs d'aventure hésitent peu à imposer aux générations futures des charges accablantes, et se font un jeu de compromettre l'avenir économique et le développement ultérieur des pays qui ont le malheur de les subir. La méthode suggérée par les États-Unis a un autre défaut non moins sérieux.

(1) Message du Président Roosevelt au Sénat, 15 février 1905 (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, § 962, p. 257-258).— Dans son Message d'ouverture au Congrès de cette même année (décembre 1905) M. Roosevelt reprend et précise la même idée dans les termes suivants : « Il est possible que, à un moment donné, nous nous trouvions placés en présence d'alternatives extrêmement désagréables. D'un côté, ce pays ne déclarera certainement pas la guerre pour empêcher un gouvernement étranger de se faire payer une dette juste. D'un autre côté, il ne nous convient pas de permettre que ce gouvernement étranger prenne possession, fût-ce temporairement, des douanes d'une République américaine pour la contraindre à remplir ses obligations. Afin d'échapper à ce dilemme, l'unique solution serait que nous prissions des arrangements, etc... » (*Annual Register*, 1905, p. 450).

Elle restreint dans une certaine mesure la souveraineté et elle blesse les justes susceptibilités de la République mise de la sorte en état d'interdiction. Celle-ci a eu beau consentir par traité à déléguer à un gérant tout-puissant une partie de ses facultés de gouvernement, la situation ainsi créée entre les États-Unis et les autres nations d'Amérique est délicate. Elle contribuerait certainement à produire des refroidissements, à susciter chez ces dernières des méfiances, à y éveiller le soupçon que le protecteur pourrait bien tirer avantage du service rendu et les mettre à un degré quelconque sous sa dépendance. Il importe beaucoup au contraire qu'entre elles et la grande République du Nord règne une bonne intelligence inaltérable, et que la cordialité de leurs rapports ne puisse être jamais troublée. « Si la doctrine Drago venait à être acceptée, disait il y a peu de temps la *National Review* de Londres, la doctrine de Monroe cesserait d'être une menace pour l'Amérique du Sud. Celle-ci ne serait plus hantée par le spectre des États-Unis s'érigeant en pouvoir international de police. La crainte de les voir s'adjuger ce rôle maintient une ligne de séparation entre les deux continents » (1).

Mais les idées de gouvernement sont avant tout, ou doivent être, expérimentales. C'est même pour cela qu'elles ne s'ouvrent que lentement passage et suivent une marche laborieuse. Le mécanisme des sociétés est vaste, embrouillé, complexe ; le maniement en exige beaucoup de tact et des précautions infinies ; la politique n'est qu'une série de compromis entre des besoins contradictoires et des circonstances ambiantes qui se modifient à chaque instant. Le problème devient encore plus ardu lorsqu'on s'engage sur le terrain international, et qu'il s'agit de concilier les convenances généralement opposées et les tendances souvent hostiles de vastes groupes humains.

Ici, comme dans le polygone des forces, le mouvement se produit suivant la résultante des actions divergentes qui le déterminent. Heureux encore lorsque l'on peut, comme c'est le cas cette fois, tracer cette ligne et constater qu'elle tend sans cesse à pousser l'humanité en avant !

M. Hay répondit à la Note argentine d'une façon cérémonieusement évasive, mais cordiale. « Il n'acceptait ni ne rejetait, disait sa dépêche, les doctrines habilement exposées par le ministre argentin des affaires étrangères ». Plus tard, M. Root fut plus explicite. « Si l'acceptation, disait-il, du principe en vertu duquel les contrats entre une nation et un individu ne peuvent donner lieu à des recouvrements par la force, sujet sur lequel le Dr Drago nous adressa une Note très habile en 1902,.... si l'accepta-

(1) *American Affairs*, dans *National Review*, novembre 1906, p. 507.

(2) *Monthly Bulletin of the International Bureau of American Republics*. Lettre de M. Root à la Commission du programme de la Conférence de Rio, 22 mars 1906.

tion de ce principe peut être obtenue à la Haye, j'estime que ce sera un résultat important au point de vue de la diminution des causes de guerre » (2). Dans le banquet organisé en son honneur au théâtre de l'Opéra, à Buenos-Aires, l'éminent secrétaire d'État donna une forme plus accentuée à sa pensée là-dessus. « Nous sommes convaincus, dit-il, que recouvrer par la force des créances provenant de contrats, c'est encourager à commettre des abus dont les résultats inévitables sont infiniment pires, infiniment plus funestes à l'humanité, que si les dettes d'une nation quelconque restaient en souffrance. Nous considérons qu'employer l'armée et la flotte d'une grande puissance à exercer une contrainte sur une nation plus faible à propos de contrats passés avec un particulier, c'est exciter à spéculer sur les besoins pressants de pays incomplètement développés et porter atteinte à leur souveraineté. Nous avons toujours été contraires à ce genre d'exécutions, et nous croyons fermement qu'un jour, pas aujourd'hui peut-être, ni demain, mais par suite de la lente élaboration de l'avenir, le monde entier en viendra à partager notre opinion » (1).

Enfin le Président Roosevelt a écrit dans son Message du 6 décembre 1906 : « Dans mon Message du 5 décembre 1905, j'attirais votre attention sur la situation difficile dans laquelle le gouvernement pourrait se trouver, si les puissances étrangères exerçaient le droit qu'elles ont de recouvrer par la force des armes, contre des Républiques américaines, des dettes issues de contrats entre ces dernières et des citoyens des nations réclamantes. Je vous y parlais également du danger qu'il y aurait à ce que les mesures coercitives de recouvrement aboutissent à une occupation de territoire qui aurait des tendances à devenir permanente. Je disais alors que « notre gouvernement s'est toujours refusé à en appeler aux armes pour exiger l'accomplissement d'obligations résultant d'un contrat, et qu'il serait grandement à désirer que les gouvernements étrangers se rangent à cette manière de voir ». De là est venue la résolution adoptée par le Congrès pan-américain de Rio, tendant à ce que les gouvernements prennent en considération la convenance qu'il y aurait à soumettre à la seconde Conférence de la Haye « la question relative aux actes de contrainte appliqués au recouvrement de la dette publique et en général aux moyens propres à diminuer entre les nations les conflits d'ordre pécuniaire ». Cette résolution à vrai dire a jusqu'à un certain point rendu le problème plus obscur, puisqu'elle le fait porter sur toutes les réclamations d'argent, quelle qu'en soit l'origine » (2).

(1) *Speeches in South-America*, p. 158.

(2) Dans une étude publiée par la *North American Revievv* le 15 octobre 1906, et intitulée : *Le droit international et la doctrine de Drago*, M. George Winfield Scott

Nous avons déjà fait ressortir la différence qu'il y a entre une dette publique et les contrats, assimilables aux contrats de droit commun, où l'État, procédant comme personne juridique, accepte des obligations et acquiert des droits définis envers les particuliers avec qui il traite. Ces derniers contrats sont soumis à des règles fort nettes. Si le gouvernement ne remplit pas les engagements qu'ils lui imposent, il est traduit devant les tribunaux ou appelé devant des Cours de Réclamations spécialement chargées de statuer dans ces sortes de procès. S'il y avait de sa part un déni de justice évident, la question serait réglée d'accord avec certains principes du droit des gens parfaitement clairs et universellement acceptés.

Le cas est tout autre lorsqu'il s'agit d'emprunts internes ou externes avec émission de bons ou de titres rapportant un intérêt déterminé. La dette ainsi contractée, et dont le nom technique est « dette publique » ou « dette nationale », ne peut donner lieu à des actions judiciaires. Ainsi que nous l'avons expliqué, les bons ou fonds publics qui la constituent sont, de même que le papier-monnaie, mis en circulation en vertu des droits du Souverain ; le service en est fait ou suspendu au moyen d'actes qui revêtent avec une indiscutable évidence le caractère d'actes de souveraineté.

C'est de cette dette publique, et non de créances d'un autre ordre, que s'occupe la Note argentine du 29 décembre 1902, parce que c'est une dette dont le recouvrement *manu militari* entraîne des conséquences particulièrement graves.

On peut toujours en effet faire face, avec plus ou moins de difficulté, à des réclamations individuelles isolées provenant de contrats ordinaires

dit à ce sujet : « Le Dr Drago a voulu seulement engager les États-Unis à adopter une politique qui serait comme un complément de la doctrine de Monroe, et à déclarer que la dette publique d'États américains ne pourrait désormais donner lieu, de la part des puissances européennes, à une intervention armée contre des nations américaines ou à l'occupation effective de leurs territoires. Nous appelons l'attention sur la différence qui existe entre l'opinion originairement formulée par le Dr Drago et la question mise en discussion à Rio-de-Janeiro. Le Dr Drago avait présenté aux États pan-américains une question politique. La résolution adoptée à Rio-de-Janeiro revient à soumettre au Congrès de la Haye une question de droit ».

Nous ajouterons que le caractère tout politique de la proposition contenue dans la Note du 29 décembre 1902 et la forme dans laquelle elle fut mise en avant, comme doctrine spéciale à l'Amérique et afférente à ce continent, sont ce qui a donné une individualité et une physionomie propres à la communication de la chancellerie argentine. C'est aussi là sans doute ce qui a valu au principe qui y est pour la première fois formulé le nom, si flatteur pour nous, sous lequel il est généralement désigné aux États-Unis et en Europe, et dont nous ne faisons mention ici que pour nous excuser d'avoir dû à diverses reprises le conserver dans les citations d'auteurs étrangers que nous étions amenés à faire au cours de cet article.

et éviter, en leur donnant satisfaction, l'action, même injuste, dont on serait menacé par un gouvernement étranger.

Il n'en va plus de même à l'occasion d'une dette publique. La suspension du service d'une pareille dette indique toujours un trouble profond dans les finances et les ressources économiques du pays débiteur. Arrive alors l'intervention, et l'intervention pour un temps indéfini. Le double contrôle de l'Égypte, les Commissions internationales de Turquie, la subordination en un mot du gouvernement local aux puissances créancières, voilà ce qui découle des principes erronés de droit international que les Cabinets d'Europe n'ont pas encore répudiés. L'histoire de ces derniers temps en offre une foule d'exemples. La République argentine s'est proposé de mettre les États américains à l'abri de semblables épreuves. La doctrine qu'elle défend est avant tout une doctrine politique. Si la dette publique ne peut, juridiquement, fournir matière à une contrainte internationale, comme tout porte à le penser, il n'y a pas de raison pour que les nations européennes en entreprennent le recouvrement par les voies militaires dans l'Amérique du Sud. Mais, même dans le cas où l'on réussirait à prouver qu'en droit la coercition est légitime, nous persistons à soutenir que les procédés violents de recouvrement ne sont pas applicables à ce continent, et cela par l'irréfutable raison que ce qu'ils représentent c'est, comme conséquence immédiate, la subordination et, comme conséquence lointaine, la conquête du pays où une intervention armée s'implante, double éventualité avec laquelle la politique traditionnelle de l'une et l'autre Amérique ne transigera jamais.

(Extrait de la *Revue générale de droit international public*, Mars-Avril 1907.)

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Hte-Marne)

suivi d'un examen critique approfondi qui tient compte de l'état de droit international au moment où le différend a été jugé et de son état actuel : on a, de la sorte, une très utile contribution à l'étude interne du droit des gens. Tous les exposés de faits et la plupart des notes doctrinales sont dus à la plume experte de MM. DE LAPRADELLE et POLITIS. Cependant, dans les affaires les plus importantes, ceux-ci ont eu recours, pour les études juridiques, à la science d'internationalistes réputés de la France et de l'étranger. — C'est ainsi que dans le premier volume, des notes sont signées par MM. ASSER, PAUL FAUCHILLE, RICHARD KLEEN, LABAND, FÉLIX STOERK et STRISOWER.

On ne saurait assez louer la manière dont a été compris et exécuté le **Recueil des Arbitrages Internationaux**. En l'écrivant, comme l'a dit à juste titre dans sa préface M. Louis Renault, MM. de Lapradelle et Politis « *ont rendu un service éminent à la pratique et à la science du droit international* ». — Leur livre est indispensable à tous ceux qui, par goût ou par profession, s'intéressent au droit international ; il sera spécialement utile aux DIPLOMATES et aux HOMMES POLITIQUES qui le consulteront avec le plus grand fruit chaque fois qu'ils auront à s'occuper d'une question soumise à arbitrage : ils connaîtront ainsi tous les précédents, juridiquement appréciés, qui peuvent exister à son égard.

(*Dalloz*, janvier 1905).

A LA MÊME LIBRAIRIE

Cours de droit diplomatique, à l'usage des agents du ministère des affaires étrangères, des Etats européens et américains, accompagné des pièces et documents proposés comme exemples des offices divers qui sont du ressort de la diplomatie, par P. PRADIER-FODÉRÉ, 2e *édition*, 1899, 2 vol. in-8 cartonnés . . . . . **25** fr.

Guide pratique des Consultats, publié sous les auspices du ministère des affaires étrangères, 5e *édition*, mise à jour d'après les plus récents documents officiels, par M. JULES DE CLERCQ, consul général de France, 2 vol. in-8 cart., **30** fr. ; rel. **32** fr.

Traité de droit international européen et américain, suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaines, par P. PRADIER-FODÉRÉ, 1895-1907, et Tables 8 vol. in-8. . . . . **150** fr.

La diplomatie française et la Ligne des neutres de 1780, par PAUL FAUCHILLE, directeur de la *Revue générale de droit international public*. Ouvrage couronné par l'Institut de France, 1893, in-8. . . . . **10** fr.

États et Souverains, personnel diplomatique et consulaire ; corps de troupes, navires et équipages ; personnes civiles devant les tribunaux étrangers, par FÉRAUD-GIRAUD, président honoraire à la Cour de cassation, 1895, 2 vol. in-8 . . . . . **18** fr.

Le droit de la guerre maritime, d'après les doctrines anglaises contemporaines, par CH. DUPUIS, professeur à l'Ecole des sciences politiques, 1899, 1 vol. in-8. . . **10** fr.

Nouveau droit international public, suivant les besoins de la civilisation moderne, par PASQUALE FIORE, 2e *édition*, traduite de l'italien et annotée par Ch. Antoine, 1885-86. 3 vol. in-8. . . . . **37** fr. **50**.

Traité de droit international privé, ou principes pour résoudre les conflits entre les lois civiles, commerciales, judiciaires, pénales des différents Etats, par PASQUALE FIORE, professeur à l'Université de Naples, 2e *édition*, traduite par Ch. Antoine, 1907. — Lois civiles, 4 vol. . . . . **45** fr.

Le droit public international maritime, principes généraux, règles pratiques, par C. TESTA, professeur à l'Ecole navale de Lisbonne, 1886, in-8. . . . . **8** fr.

Le droit des gens, ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes, par SIR TRAVERS TWISS, 1887-89, 2 vol. in-8 . . . . . **18** fr.

De l'exécution des jugements étrangers dans les divers pays. Législation, jurisprudence, procédure, traités diplomatiques, par CH. CONSTANT, de 2e *édition*, 1890, 1 vol. in-8. . . . . **5** fr.

Traité de droit pénal international et de l'extradition, par M. PASQUALE FIORE, professeur à l'Université de Naples. (Traités d'extradition conclus par la France avec les Etats étrangers.) 1880, 2 vol. in-8 . . . . . **16** fr.

Le tribunal international, par M. le comte KAMAROWSKI, professeur à l'Université de Moscou, 1887, 1 vol. in-8. . . . . **8** fr.

La mer territoriale, au point de vue théorique et pratique, par J. IMBART LATOUR, avocat à la Cour de Paris, 1889, in-8. . . . . **8** fr.

A. PEDONE, Editeur, 13, rue Soufflot, PARIS

REVUE GÉNÉRALE
DE
Droit International Public

DROIT DES GENS — HISTOIRE DIPLOMATIQUE
DROIT PÉNAL — DROIT FISCAL — DROIT ADMINISTRATIF
(FONDÉE PAR MM. A. PILLET ET P. FAUCHILLE)

PUBLIÉE PAR

Paul FAUCHILLE

AVOCAT, DOCTEUR EN DROIT
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

(Récompensée par l'Institut de France, 1904. Fondation Drouyn de Lhuys.)
Académie des Sciences morales et politiques

La **Revue générale de Droit international public** paraît tous les deux mois depuis le 1er février 1894. — Elle contient : 1° des études approfondies sur les matières diverses du droit international public ; 2° des chroniques très étendues sur les faits internationaux les plus récents ; 3° des documents internationaux et diplomatiques.

La **Revue générale de Droit international public**, fondée en 1894, a pour but, au point de vue théorique, de poser des principes qui puissent servir de base à un droit international juste et équitable. Au point de vue pratique, elle signale, en les appréciant, les faits qu'engendre l'activité incessante des différents peuples.

La **Revue**, exclusivement internationale, est dégagée de toute tendance préconçue. Ses collaborateurs, les internationalistes de la France et de l'Etranger lui ont donné, sans compter, leur précieux concours.

L'Institut de France (ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES) a voulu récompenser les efforts de la **Revue**, en lui décernant, en 1904, le prix de la Fondation Drouyn de Lhuys.

ABONNEMENT : 20 FRANCS PAR AN. — ÉTRANGER, **21** FR. **50**

La collection des **13 années publiées** (1894-1906) : **235** fr.

Les frais de port en sus. — Poids de la collection. . . . . **24** Kgs.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).